

LUIZA ANDRADE CORRÊA

A REPERCUSSÃO GERAL E O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Tese de Doutorado
Orientador: Professor Dr. Marcos Paulo Verissimo

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
SÃO PAULO
2019

LUIZA ANDRADE CORRÊA
Nº USP 7488501

A REPERCUSSÃO GERAL E O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Tese de doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção de título de Doutor em Direito na área de Direito Constitucional no Departamento de Direito do Estado, sob a orientação do Professor Dr. Marcos Paulo Verissimo.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
SÃO PAULO
2019

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Corrêa, Luiza Andrade A REPERCUSSÃO GERAL E O PODER JUDICIÁRIO
BRASILEIRO ; Luiza Andrade Corrêa ; orientador Marcos Paulo Verissimo -- São Paulo, 2019.
131

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito,
Universidade de São Paulo, 2019.

1. direito constitucional. 2. direito processual civil. 3. poder judiciário. 4. Supremo Tribunal
Federal. 5. Repercussão Geral nos recursos extraordinários. I. Verissimo, Marcos Paulo, orient. II.
Título.

AGRADECIMENTOS

Primeiro agradeço as mulheres da minha vida que me inspiram e apoiam. Minha mãe e avós, minha irmã e minhas ancestrais. São as mulheres fortes que vieram antes que dão força para que as outras sigam.

Depois agradeço também aos meus dois pais – Geraldo (Di) e Renato - por me darem tanto amor e apoio. Sorte a minha ter dois! E também ao meu irmão André Vale que me ajudou com alguns gráficos em um momento de desespero.

Depois, eu preciso agradecer imensamente três professoras que me inspiram muito. A primeira é a Professora Susana Henriques da Costa que além de ser uma das poucas mulheres na FDUSP, é ótima profissional, mãe e uma professora talentosa e dedicada e apesar de ser séria nunca perde a ternura. Faz até a gente acreditar que isso é possível. A segunda professora é Adriana Ancona de Faria, que sempre me inspirou com sua capacidade política, de compreensão, escuta, mediação e todo o seu conhecimento. A FGV Direito SP ganha muito em ter uma líder como ela. A outra é a professora Siri Gloppen que me acolheu tão bem na Noruega e é para mim um símbolo de inteligência, sensatez, inovação, persistência e cuidado com as pessoas, além de ser uma das principais referências na minha área. O símbolo da competência dessa mulher que contamina todos à sua volta me inspira todos os dias. Se eu tiver sorte e a metade da sua capacidade, gostaria de ser como ela é.

Agradeço meu orientador por toda a nossa trajetória juntos. Sou muito grata por todas as oportunidades que me deu, pela compreensão das adversidades e também pelas orientações. Agradeço também, mais do que cabe em palavras, aos professores Virgílio Afonso da Silva e Conrado Hübner Mendes, que acreditam em um outro tipo de universidade, na qual o conhecimento se faz de maneira séria e por meio de diálogo e troca. A força e persistência de vocês é essencial todos os dias, o apoio que me deram quando nem eu acreditava que conseguiria escrever esta tese foi sempre crucial e até mesmo nossas discordâncias me fizeram crescer. Agradeço por cada troca que estes três professores me proporcionaram nos últimos 8 anos de convivência entre mestrado e doutorado.

E a todos os nossos colegas do nosso grupo da Pós-FDUSP meu muito obrigada.

Sou muito grata também ao Núcleo Direito, Discriminação e Diversidade que tive a honra de coordenar no início do doutorado com as minhas queridas Clio Radomysler, Cecília Almeida e Juliana Chan. Obrigada a elas e às alunas e alunos por toda a parceria e por tudo que esse grupo me ensinou.

Agradeço aos amigos Guilherme Forma Klafke, Clio Radomysler (outra vez), Ana Camelo e Ana Vidotti, com quem tive a honra de trabalhar nos últimos anos. Vocês são incríveis. Obrigada por todo apoio e parceria. E à minha amiga Cecilia Almeida também pelas parcerias constantes.

Também sou muito grata à Escola de Formação Pública da SBDP, onde me formei pesquisadora, onde tive a oportunidade de ser da equipe de coordenação por três anos e que tem sido casa para que eu ensinasse e orientasse desde 2010. Ser professora é a minha melhor qualidade e lá eu consigo exercê-la do jeito que eu mais amo e com os alunos dos sonhos.

Agradeço também a família que escolhi ter depois da maternidade. O #grupodequinta, as amigas que mães que fiz e as companheiras da ONG Maria Preta, fundada no amor pela igualdade.

Por fim e, principalmente, à minha família, sempre. Fernando e Renato. Meus maiores presentes.

DEDICATÓRIA

*Dedico esta tese ao meu filho Renato
que durante esse doutorado
fez nascer uma mãe.
E, apesar das adversidades,
foi quem me deu forças para seguir tentando.
Para que ele saiba, hoje e sempre,
que ele pode ser o que quiser.
Te amo, meu filho!*

RESUMO

Corrêa, Luiza Andrade. A Repercussão Geral e o Poder Judiciário brasileiro. 2019. 131 fls. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

A presente tese demonstra que, muito embora grande parte da doutrina e do próprio STF se referirem ao mecanismo da repercussão geral nos recursos extraordinários como um filtro processual, esta é, na prática, um mecanismo de decisões por amostragem e resolução de processos em massa. Primeiro, são descritas as legislações que regulamentaram a repercussão geral e o seu funcionamento. Depois, a pesquisa traz dados empíricos que demonstram não ter a repercussão geral, na prática, constituído um filtro qualitativo e que o Supremo Tribunal Federal aceita o maior número de processos possível para que sua decisão seja replicada em todos as demais demandas com aquela questão constitucional, inclusive argumentando neste sentido. A partir desta conclusão empírica, a defende-se ser a repercussão geral um mecanismo eficiente para perseguir celeridade processual e diminuição da carga e do acervo processual a que está submetido o Judiciário brasileiro, sendo uma das soluções para a crise na qual se encontra imerso no que diz respeito ao número de processos, atendendo a uma demanda neoliberal de segurança jurídica e eficiência do Judiciário. Por outro lado, argumenta-se não ser a repercussão geral não a melhor solução possível para o nosso ordenamento jurídico no que diz respeito a criação de um filtro processual e/ou o fortalecimento de uma Corte Constitucional, já que a decisão de tantos casos dificulta a deliberação, a reflexão sobre os casos e o exercício de um papel contramajoritário.

Palavras-Chave

Repercussão Geral; Recurso Extraordinário; STF; Supremo Tribunal Federal; Poder Judiciário; Direito Constitucional; Processo Constitucional; Direito Processual

ABSTRACT

Corrêa, Luiza Andrade. *The General Repercussion and the Brazilian Judiciary*. 2019. 131 pgs. PhD Thesis. Faculty of Law, University of Sao Paulo, Sao Paulo, 2019.

The present thesis argues that general repercussion on extraordinary appeals is in practice a mechanism for mass decision-making and resolution, even though the doctrine and the Supreme Court itself refer to it as a procedural filter. First, the laws that govern the general repercussion and its operation are described. Then, the research brings empirical data that demonstrate the general repercussion does not constitute in practice a qualitative filter and that the Supreme Court accepts as many cases as possible so that its decision is replicated in all other cases with that constitutional issue, also using arguments in favor of this practice. From this empirical conclusion, the thesis argues that the general repercussion is an efficient mechanism to pursue procedural speed and decrease of the number of cases to which the Brazilian Judiciary is subjected, being one of the solutions to its crisis, meeting a neoliberal agenda for legal certainty and efficiency of the judiciary. On the other hand, it argues that the general repercussion is not the best possible solution for our legal system regarding the creation of a procedural filter and / or the strengthening of a Constitutional Court, since the decision of so many cases makes the deliberation difficult and jeopardizes the counter majority role of the Court.

Key words

General Repercussion; Extraordinary Appeal; STF; Federal Court of Justice; Judiciary Power; Constitutional Law; Constitutional Process; Procedural Law

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
METODOLOGIA DA PESQUISA	17
1.1. MATERIAL E MÉTODOS.....	17
2. A REPERCUSSÃO GERAL: HISTÓRICO LEGISLATIVO E FUNCIONAMENTO	19
2.1. JULGAMENTO POR AMOSTRAGEM E SOBRESTAMENTO DE PROCESSOS	27
2.2. EFEITOS DO JULGAMENTO EM REPERCUSSÃO GERAL E IMPACTO NO ORDENAMENTO JURÍDICO: GESTÃO DE PROCESSOS EM MASSA	38
2.3. O IRDR E O REFLEXO DAS DEMANDAS REPETITIVAS NO JUDICIÁRIO	46
2.4. PLENÁRIO VIRTUAL E VICTOR: EFICIÊNCIA NO JULGAMENTO, CELERIDADE E ACESSO À JUSTIÇA?	47
3. VOZES SOBRE A REPERCUSSÃO GERAL	52
3.1. A LITERATURA JURÍDICA SOBRE A REPERCUSSÃO GERAL	52
3.2. OS DISCURSOS DOS MINISTROS DO STF	59
4. UMA ANÁLISE EMPÍRICA DO INSTITUTO DA REPERCUSSÃO GERAL: FILTRO OU GESTÃO DE PROCESSOS EM MASSA?	73
4.1. CASOS EM QUE A EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL FOI NEGADA	73
4.2. CASOS COM REPERCUSSÃO GERAL.....	80
4.3. CASOS EMBLEMÁTICOS PARA A COMPREENSÃO DO MODELO DE PROCESSAMENTO DA REPERCUSSÃO GERAL	89
4.3.1. <i>Ampliação da presunção de existência de repercussão geral – Questão de Ordem no RE 579.431/RS</i>	90
4.3.2. <i>Aplicação dos mecanismos de processamento da repercussão geral a casos anteriores à regulamentação do instituto pelo Regimento Interno do STF - 715.423/RS</i>	93
4.3.3. <i>Discussão sobre a amplitude da questão em julgamento – RE 363.889</i>	95
4.3.4. <i>Existe repercussão geral em caso que não tem probabilidade de se repetir futuramente? – RE 597.994</i>	98
4.3.5. <i>Questão considerada infraconstitucional passa a ser constitucional – RE 614.406</i>	98
4.3.6. <i>Mudança de tese sem provocação de terceiros? – RE 1140005</i>	101
4.3.7. <i>Justificativa expressa de declaração da repercussão geral para reprodução da decisão – Agr RE 766.684</i>	102
4.4. RELATÓRIOS DE GESTÃO DO STF.....	102
4.5. A PROPOSTA DO MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO.....	104
5. CONSIDERAÇÕES SOBRE USO ATUAL DA REPERCUSSÃO GERAL	107
5.1. DEBATE PÚBLICO E <i>ACCOUNTABILITY</i> : NA AVALANCHE DE CASOS, QUAIS IMPORTAM?	107
5.2. IMPOSSIBILIDADE DE DELIBERAÇÃO	108
5.3. A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA BRASILEIRO DE PRECEDENTES?	110
5.4. A QUEM BENEFICIAM AS REFORMAS LEGISLATIVAS E A PRÁTICA ATUAL DA REPERCUSSÃO GERAL?	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
BIBLIOGRAFIA	118
ANEXO 1	120
COMPARAÇÃO DAS NORMAS DO ANTIGO CPC E NOVO CPC	120
ANEXO 2	130

DECISÕES EM QUE O STF DETERMINA QUE O SOBRESTAMENTO SÓ É OBRIGATÓRIO CASO O MINISTRO RELATOR PEÇA EXPRESSAMENTE NOS AUTOS O SOBRESTAMENTO DOS PROCESSOS	130
ANEXO 3	131
DECISÕES EM QUE O STF DETERMINA QUE O SOBRESTAMENTO DE PROCESSOS NÃO RECAI SOBRE PROCESSOS DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO STF, OU MESMO DE COMPETÊNCIA DO STF EM GERAL	131

INTRODUÇÃO

A maior parte da literatura descreve o instituto da “repercussão geral” como um mecanismo de filtragem de processos, a possibilitar ao STF o desempenho do papel de Corte Constitucional. A partir de dados empíricos esta tese demonstra que o mecanismo da repercussão geral nos recursos extraordinários teve sua função prática alterada de filtro qualitativo - ou seja, daquele que selecionaria os assuntos mais relevantes ainda no momento da admissibilidade do recurso, com o objetivo original de reduzir a carga de processos do STF -, para uma ferramenta de decisão de processos em massa, na qual o STF decide um processo paradigma com efeito vinculante e esta decisão é replicada para todos os demais casos que apresentem a mesma questão em todo o Judiciário, contando até mesmo com inteligência artificial para tanto.

O STF é um ator político a exercer diferentes papéis em nosso País. Nas últimas décadas, vem ganhando bastante visibilidade pública em virtude de sua atuação em casos importantes. Todavia, esta atuação se dá em diferentes perspectivas.

Nos casos do Mensalão e da Lava Jato¹, por exemplo, o STF exerceu um papel central nas operações que estavam no foco político do País, fazendo o julgamento dos envolvidos em esquemas de corrupção, atuando para resolução dos casos criminais, bem como dos procedimentos internos do Congresso Nacional e como revisor de procedimentos judiciais dos demais tribunais.

Um papel diferente, mas que também traz luz à atuação do STF, é sua decisão nos casos relacionados aos direitos fundamentais, muitas vezes assumindo um lugar contra majoritário em nossa democracia. Esta é a situação, por exemplo, de casos como da possibilidade de união estável homoafetiva, pesquisas com células tronco, descriminalização do aborto, cotas raciais para alunos em universidades públicas, possibilidade de ensino religioso nas escolas públicas, entre outros.

Ainda um terceiro papel da Corte é atuar como órgão de cúpula do Poder Judiciário, também chamado de última instância recursal, resolvendo de uma vez por todas casos que têm impacto em um grande número de processos no Poder Judiciário e, muitas vezes, em diversos atores sociais. Este é o caso, por exemplo, das decisões sobre expurgos inflacionários dos planos econômicos (Collor I, Collor II, Bresser e Verão).

O atual desenho institucional do STF deriva da Constituição Federal de 1988 e, além das competências originárias e recursais o STF, possui um mecanismo de controle concentrado de constitucionalidade, reunindo diversas competências e constituindo o que chamamos de um modelo misto de controle de constitucionalidade (VERISSIMO, 2008).

Apesar de terem muitos chapéus institucionais, os ministros que atuam em todos estes casos são os mesmos e não há diferenças significativas no modelo de processamento destes casos. Assim, sua atuação é bastante semelhante nestas diferentes situações, sendo difícil definir qual papel o Tribunal está exercendo em cada ocasião e se há alterações ou não em sua postura diante dos diferentes casos.

A literatura jurídica em geral classifica a atuação do Tribunal da perspectiva das competências que lhe foram atribuídas pelo ordenamento jurídico. Portanto, ao Tribunal caberia (1) o controle concentrado – ou abstrato – de constitucionalidade; (2) o controle difuso – ou concreto - de constitucionalidade; (3) as competências originárias, por exemplo, para processar e julgar membros de outros Poderes ou conflitos internacionais; (4) os remédios constitucionais tais como *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança e mandado de injunção.

O controle concentrado, portanto, é aquele em que o Tribunal decide acerca da constitucionalidade de leis e outras normas de maneira abstrata (nas ADIs, ADCs e ADPFs). Esta

¹ O caso do Mensalão se refere à AP 470 e o caso da Lava Jato se refere a um conjunto de ações penais no STF e outros Tribunais que investigam o suposto pagamento de propinas por construtoras nacionais a políticos brasileiros.

competência é exercida diretamente e unicamente pelo STF e apenas alguns atores políticos são legitimados a propor este tipo de ação.

As competências originárias do STF são, por exemplo, mandados de segurança propostos contra políticos com prerrogativa de foro, ações penais da mesma ordem, conflitos do Brasil com outros países ou órgãos internacionais, entre outros. Nestes casos o Tribunal funciona como qualquer outro, porém sem a possibilidade de recurso a outras instâncias diante de uma decisão considerada insatisfatória pela parte. Também têm essa característica os remédios constitucionais, que têm por função a garantia e manutenção de direitos fundamentais (liberdade, informação, etc) que eventualmente estejam sendo violados em situações concretas, mas que também podem ser opostos em outros juízos.

Por fim, o Tribunal exerce o controle difuso de constitucionalidade, que é feito diante de conflitos concretos entre litigantes, que ao final do curso processual interpõem recursos extraordinários alegando inconstitucionalidade de lei ou outro ato normativo essenciais para resolução da questão. Neste caso, o STF funciona como órgão de cúpula do Poder Judiciário. Todas as instâncias também fazem este tipo de controle de constitucionalidade, com a diferença que é o Supremo que dá a última palavra nestes casos. É nesta última competência do Tribunal que a repercussão geral nos recursos extraordinários, objeto de estudo desta tese, foi introduzida.

Do ponto de vista da Ciência Política, o STF foi descrito como (1) um ator de veto na democracia; (2) um *player* que pode proteger direitos das minorias; (3) novo *locus* para lutas de movimentos sociais e outros atores políticos; (4) terceira rodada da democracia; entre outros.

Recentemente, todavia, o STF assumiu um papel preponderante na política partidária que ajudou a desenhar os caminhos seguidos pela democracia brasileira, tendo sido responsável por decisões penais importantes nos casos Mensalão e Lava Jato; bem como tomou decisões relevantes como quanto à possibilidade de nomeação de Moreira Alves e do ex-presidente Lula como Ministros; ou sobre questões de procedimentos internos do Congresso Nacional e de suas casas que tiveram impacto direto no redesenho político que o Brasil vem vivenciando.

Ao atuar como órgão de cúpula do Poder Judiciário, o STF recebe um número imenso de ações, as quais ultrapassam as possibilidades de decisão do Tribunal, seja em termos de tempo ou de recursos humanos. Esta sobrecarga do Poder Judiciário e, em especial, do STF, foi classificada pela literatura como uma crise deste Poder, a gerar lentidão e ineficiência na resposta à sociedade.

O discurso sobre a crise do STF relacionada ao número de processos já existia na década de 1960 (BUZAID, 1960). Muitos autores descrevem a crise do Poder Judiciário e a crise do STF, como sendo o desequilíbrio entre o número de processos iniciados na Justiça e o número decidido anualmente, o qual aumenta ano a ano o passivo de acervo do Judiciário. A crise é atribuída à cultura litigante brasileira por alguns autores, às normas jurídicas brasileiras por outros, ao desenho institucional do Judiciário por outros. A maior parte dos trabalhos jurídicos parte da premissa da existência de uma crise do Judiciário, sem fazer um esforço de demonstrá-la empiricamente. O fato é que o Judiciário brasileiro resolve anualmente uma enorme quantidade de processos, mas tem um acervo pendente de julgamento maior ainda que, em geral, só faz aumentar.

O relatório do Conselho Nacional de Justiça chamado Justiça em Números² aponta que o Poder Judiciário finalizou o ano de 2018 com 78,7 milhões de processos em tramitação. O relatório também aponta que 2018 foi o primeiro ano em que se constatou redução do acervo, devido à diminuição da entrada de novos processos, fato atribuído pelo relatório ao desempenho da Justiça do Trabalho, que praticamente manteve a produtividade do ano anterior e reduziu drasticamente a entrada de novos processos, em vista da reforma trabalhista de 2017. Por outro lado, o relatório

² Nos dados e gráficos do relatório Justiça em Números não estão os dados do Supremo Tribunal Federal

aponta que a diferença entre o volume de processos pendentes e o volume que ingressa a cada ano faz o acervo processual do Judiciário crescer (CNJ, 2019, p. 79). Segundo o relatório:

Tais diferenças significam que, mesmo que não houvesse ingresso de novas demandas e fosse mantida a produtividade dos magistrados e dos servidores, seriam necessários aproximadamente 2 anos e 6 meses de trabalho para zerar o estoque. Esse indicador pode ser denominado como “Tempo de Giro do Acervo”. O tempo de giro do acervo na Justiça Estadual é de 2 anos e 10 meses, na Justiça Federal é de 2 anos e 4 meses, na Justiça do Trabalho é de 1 ano e 1 mês, na Justiça Militar Estadual é de 7 meses e nos Tribunais Superiores é de 11 meses. (CNJ, 2019, p. 80)

A FGV Rio mostra o cenário no STF, diferenciando o número de processos que chegaram ao STF entre 1988 e 2009 por tipo de competência, ou *persona*, como chamaram em seu relatório:

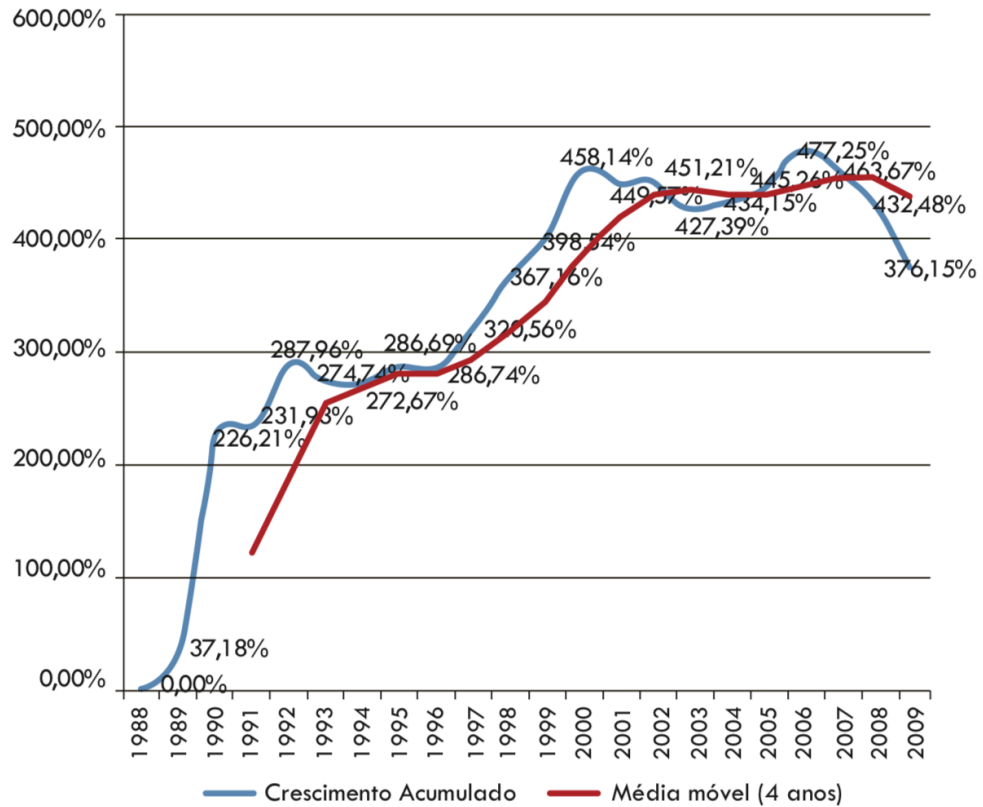
Processos por Corte

CORTE	PROCESSOS	%
Constitucional	6.199	0,51%
Ordinária	95.306	7,80%
Recursal	1.120.597	91,69%

Fonte: Falcão *et al*, FGV, Supremo em Números, 2011, p. 21.

É possível perceber, a partir destes números, que o STF também possui um imenso acervo processual. O mesmo relatório demonstra o crescimento acumulado dos recursos processuais:

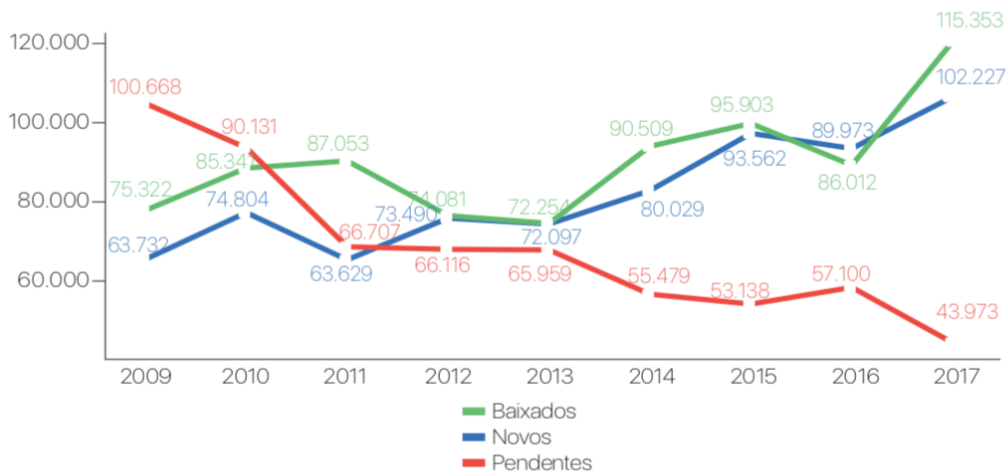
Crescimento acumulado dos processos recursais



Fonte: Falcão *et al*, FGV, Supremo em Números, 2011, p. 55.

O relatório mencionado acima mostra a situação até 2009. Já o relatório do CNJ “Supremo em Ação” traz dados a partir desta data:

Figura 17: Série histórica da movimentação processual



Fonte: CNJ, Supremo em Ação, 2018, p.28

É possível perceber uma queda no número de processos pendentes e um aumento nos

processos baixados, porém, ainda é possível perceber a chegada ao Tribunal de um número muito alto de casos por ano (102.226 em 2017), tendo sido baixados 115.353, um montante alto para ser decidido anualmente por 11 ministros.

Diante deste cenário de crise houve uma pressão pela tomada de medidas, pelo Brasil, para aumentar a eficiência e a taxa de resposta do Judiciário, tendo sido classificada pelo Banco Mundial como um entrave para o crescimento econômico e para o investimento internacional, por aumentar a insegurança e o risco-país (OLIVEIRA e GAROUPA, 2012). Neste contexto, mudanças legislativas que alteram o desenho institucional do Poder Judiciário foram vistas como possíveis soluções. O Poder Executivo propôs, em 1997, no Congresso, a norma regulamentadora das ações de controle concentrado de constitucionalidade, também conhecida como Lei da ADI e ADC (Lei 9868/99), a qual deu efeito vinculante para o resultado destas ações. No mesmo ano foi aprovada a Lei da ADPF (Lei 9882/99), tendo esta dado ao STF o poder de julgar a violação de preceitos fundamentais e às suas decisões também foi dado efeito vinculante e contra todos (*erga omnes*).

Enquanto isso, também estavam em debate reformas constitucionais ao Poder Judiciário, as quais posteriormente resultaram na Emenda Constitucional nº 45/04. Arantes comenta terem os partidos da situação, à época da discussão da reforma, ficado em defesa da concentração de poder no STF, com o objetivo de ampliar a governabilidade. Todavia, não refletiram sobre a possibilidade de que fortalecer o STF poderia significar acolher as demandas das minorias políticas. Por outro lado, os partidos de oposição desconsideraram a possibilidade dos tribunais agirem pela manutenção do *status quo* ou de estarem alinhados com as maiorias políticas (ARANTES, 2010).

Gabbay, Silva, Asperti e Costa defendem terem os dois discursos diferentes influenciado na reforma do Judiciário: de um lado um discurso sobre acesso à justiça e outro sobre eficiência do Judiciário. A versão final da reforma do Judiciário, segundo as autoras, refletiu o discurso econômico que tinha por objetivo dar mais estabilidade, previsibilidade e eficiência ao Poder Judiciário, gerando assim um ambiente mais estável e seguro para investidores e crescimento econômico e não aquele que visava acesso à Justiça e mudança social. As autoras apontam ainda estar este discurso totalmente alinhado com o interesse dos grandes litigantes do país. O papel das Cortes seria, portanto, gerenciar o acervo processual e ter a eficiência como seu principal objetivo (GABBAY *et al*, 2017).

As disputas em torno do texto da reforma foram longas, tendo durado um total de 12 anos. Arantes descreve que o então deputado Aloysio Nunes Ferreira, do PSDB, defendeu a criação de um filtro para os recursos extraordinários devido à sobrecarga de processos no STF. Por outro lado o então deputado Marcelo Déda (PT-SE) sugeriu suprimir a repercussão geral da reforma, sob o argumento de que o excesso de trabalho não pode servir de subterfúgio para negar o acesso à Justiça da população.

Houve então um acordo entre governo e oposição e que determinou, dentre outras coisas, que os parâmetros da repercussão geral seriam regulamentados posteriormente e que, portanto, não estariam sob total discricionariedade do STF (ARANTES, 2010).

De fato, no ano de 2006, o legislador ordinário regulamentou a repercussão geral no Código de Processo Civil, tendo os artigos 543-A e 543-B estabelecido que a questão constitucional sob julgamento deveria apresentar relevância do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico e ultrapassar os interesses subjetivos da causa. Foi também esta regulamentação a prever, pela primeira vez, o julgamento por amostragem, exigindo no artigo 543-B que os tribunais de origem selecionassem um ou mais recursos representativos da controvérsia e os encaminhassem ao Supremo Tribunal Federal, sobrestando os demais processos com a mesma questão até o pronunciamento definitivo da Corte.

Também regulamentou o processamento posterior dos sobrestados, após julgamento de mérito pelo STF, não determinando expressamente uma vinculação dos tribunais de origem ao

precedente da Suprema Corte, mas possibilitando ao STF cassar ou reformar, liminarmente, o acórdão caso fosse mantida a decisão do tribunal de origem que contrariasse a orientação firmada pelo STF em recurso extraordinário com repercussão geral.

Depois, o STF regulamentou a norma processual por meio da Emenda Regimental nº 21 no ano de 2007, momento no qual estabeleceu ser a gestão dos recursos sobrestados feita pelos tribunais de origem, não cabendo recurso contra acórdão que nega a existência de repercussão geral.

A Emenda Constitucional 45 trouxe inúmeras alterações na estrutura do Poder Judiciário, como a criação do Conselho Nacional de Justiça e das Súmulas Vinculantes, além da instauração do mecanismo da repercussão geral nos recursos extraordinários, o qual teria um papel importante na redução da sobrecarga a que está sujeito o STF, porque serviria como um filtro recursal para seleção, pelo STF, daqueles casos que tenham maior relevância. Porém, foram estas regulamentações posteriores que deram forma ao mecanismo da repercussão geral, já que a decisão por amostragem reduz automaticamente o número de processos no STF e altera a prática dos tribunais de origem. Estes tribunais passam a não mais estar autorizados a enviar processos cuja questão constitucional discutida já esteja sendo analisada no âmbito da repercussão geral.

Regulamentado e dotado de eficácia a partir da Lei 11.418/2006, o requisito da repercussão geral já alcança números significativos, o que acentua a importância da Corte Constitucional brasileira na formação de precedentes com influência perante outros tribunais. Desde o ano de 2007, cerca de 179.710 processos foram atingidos pelos julgamentos definitivos de recursos com repercussão geral reconhecida, sendo que, só no primeiro trimestre de 2013, foram sobrestados 65 mil processos nos tribunais de origem, aguardando pronunciamento do STF. Ao que tudo indica, a adoção da repercussão geral reduziu drasticamente o volume de processos distribuídos no STF, haja vista que, até setembro de 2013, haviam sido distribuídos 27.528 processos; enquanto, no ano de 2006, foram distribuídos 116.216, o que representa uma drástica redução de demandas que batem à porta da Corte Constitucional. (BONNA E PINHEIRO NETO, 2014)

Gabbay, Asperti e Costa defendem que a lei processual sempre foi vista como técnica e neutra, porém, está sujeita às vontades políticas e econômicas. As autoras descrevem como, na década de 80, uma ideia de Judiciário redistributivo ainda era preponderante, com a criação dos juizados especiais e das ações coletivas. No entanto, demonstram ter esta ideia sido gradualmente transformada pelas reformas processuais em uma ideia de eficiência de resultado a partir da década de 90.

Neste sentido, descrevem como o processo legislativo que culminou na Emenda Constitucional 45 saiu de um projeto que pretendia construir um sistema judicial mais democrático para um que centralizou as decisões no STF, também exigindo transparência das Cortes em termos de custos, tempo de decisão e capacidade técnica. As autoras pontuam que a agenda conservadora, corporativista e essencialmente neoliberal foi vencedora, determinando como novo objetivo do Judiciário a redução de custos e atrasos nas decisões para auxiliar o crescimento econômico do País. (GABBAY *et al*, 2019)

Apesar das discussões da reforma constitucional terem se concentrado majoritariamente nas Súmulas Vinculantes - tendo sido demonizada por medo de engessamento do direito e centralização de poder nas instâncias superiores -, a repercussão geral também foi criticada por potencialmente cercear o acesso à Justiça. Os opositores às Súmulas Vinculantes argumentavam que o efeito vinculante poderia ferir a independência dos juízes. No entanto, o argumento vencedor

foi aquele a apontar para a redução de demandas repetitivas, o que, à época, presumia-se seria provocada pelas Súmulas Vinculantes nos tribunais de origem, e pela redução de casos no STF, por conta da Repercussão Geral (LANA, 2017).

Todavia, diferentemente do previsto na reforma constitucional, esta pesquisa demonstra que o efeito vinculante temido pela oposição, na prática foi atribuído à repercussão geral, a qual ganhou profusão após a regulamentação dos institutos, enquanto as Súmulas Vinculantes tiveram seu uso reduzido, possivelmente devido ao cabimento de Reclamação Constitucional no caso de descumprimento, este podendo aumentar o número de processos no STF.

A tese demonstra ter o STF utilizado a repercussão geral para firmar suas teses e vincular os Tribunais de origem, não para filtrar, discricionariamente, os assuntos mais relevantes a decidir, o que ora se chama de filtro qualitativo.

O Supremo tem na repercussão geral apenas um filtro quantitativo, que advém não propriamente da reforma constitucional, mas da regulamentação prevista pelo legislador ordinário que criou a possibilidade de decisão por amostragem.

O STF acaba por decidir, do ponto de vista subjetivo, todos os temas que já eram de sua competência anteriormente, mas, o que antes era feito por meio de julgamento de processos em lista, hoje é feito por meio do julgamento de um único processo que represente aquela controvérsia. Este mecanismo, regulamentado pelo CPC e incorporado pelo seu regimento interno, estabeleceu o julgamento por amostragem e o sobrestamento de casos idênticos para futura repetição da decisão do STF.

Este mecanismo tornou-se a prática corrente do Tribunal, sendo responsável por transformar a repercussão geral em um mecanismo de gestão de processos em massa e concentrando ainda mais poder no STF, possibilitando a manutenção da competência desta Suprema Corte para decidir sobre os mais diversos assuntos.

METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta pesquisa visa responder à seguinte questão central: a repercussão geral no recurso extraordinário funciona na prática como um filtro dos casos que chegam ao STF, ou como um mecanismo de vinculação de decisões que visa aumentar a eficiência da gestão processual de processos em massa?

A hipótese da pesquisa era a de que a repercussão geral, apesar de ter sido pensada pela reforma do Judiciário como um mecanismo de filtro, com o objetivo de reduzir o número de processos que chegam ao STF, não tem sido usada desta forma. A hipótese da qual parti e que foi confirmada é que, apesar da doutrina ainda falar da repercussão geral como um filtro de admissibilidade, a comparando com o *writ of certiorari* estadunidense, ela funciona, na prática, como um mecanismo de gestão de processos em massa, vinculando os Tribunais de origem às decisões do STF.

Para investigar esta questão, primeiro a tese descreve o funcionamento da repercussão geral e as progressivas alterações legislativas e jurisprudenciais. O Capítulo 2 do trabalho descreve a progressiva regulação do instituto e explica seu funcionamento prático.

Depois, o capítulo seguinte analisa os discursos de posse dos presidentes do STF desde a regulamentação do instituto da repercussão geral até o presente com o objetivo de obter indícios sobre qual papel os representantes do Tribunal atribuem à sua instituição. Aqui, foram escolhidos os discursos de posse presidenciais porque são momentos em que era esperado que o presidente assumindo o exercício deixasse claro quais seriam suas agendas prioritárias e, por isso, indicassem o papel primordial que enxergam para o Tribunal. Este tópico foi feito de maneira descritiva, relatando tudo o que foi encontrado nos discursos de posse e atribuindo a cada uma das falas um contexto.

Depois, a tese mapeia o discurso da doutrina jurídica para identificar quais sentidos e objetivos atribuíram e atribuem à repercussão geral. Neste ponto, a pesquisa buscou identificar os diferentes papéis e as explicações mais comuns sobre o instituto, além de descrever a avaliação normativa que os autores fazem da repercussão geral.

Em seguida, descreve-se os dados da prática da repercussão geral. Primeiro, são analisados os acórdãos em que a repercussão geral é negada para compreender quais são as razões que levam um recurso extraordinário a não ser aceito. Depois, o capítulo passa a descrever os casos em que há reconhecimento da repercussão geral, procurando investigar os diferentes aspectos que podem ter relação com a hipótese de pesquisa.

Algumas variáveis que foram avaliadas neste momento são: (1) a quantidade de teses com repercussão geral reconhecida; (2) as razões dadas pelos Ministros para reconhecer a repercussão geral; (3) as condições em que essa repercussão geral foi reconhecida (tipo de plenário e se foi unanimidade, maioria ou presunção de repercussão geral); (4) quem são os litigantes em repercussão geral, entre outras.

Após a descrição dos dados da repercussão geral passa-se a tecer considerações normativas sobre as consequências desta prática do instituto da repercussão geral nos recursos extraordinários.

1.1. Material e Métodos

A primeira parte da pesquisa consiste no mapeamento das normas da repercussão geral, bem como de alguns casos nos quais foram tomadas decisões importantes do ponto de vista processual do instituto. Para este capítulo, portanto, foram investigadas as normas constitucionais, processuais,

regimentais, além de regulamentações do CNJ, da jurisprudência do Tribunal e de informações disponíveis no site do Supremo Tribunal Federal.

Para a descrição dos discursos sobre o papel auto atribuído pelo STF foram utilizados os discursos de posse das presidências, disponíveis no site do Tribunal em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=publicacaoPublicacaoInstitucionalPossePresidencial>.

Foram descritos os contextos históricos gerais nos quais os discursos foram proferidos, tendo estes sido descritos apenas nos aspectos relacionados ao trabalho, ou seja, o papel da Corte no manejo dos processos, na redução do número de demandas ou sobre seu papel como Corte Constitucional. Adiante, foi feita uma revisão bibliográfica da doutrina brasileira, entre manuais de doutrinadores e trabalhos específicos sobre o tema, para mapear os discursos da doutrina brasileira acerca do instituto da repercussão geral nos recursos extraordinários.

Em seguida, a prática da repercussão geral foi descrita a partir de dados quantitativos retirados no site do STF (www.stf.jus.br), tanto na parte específica de repercussão geral, quanto no item de estatística e nos próprios andamentos processuais. Foram utilizadas planilhas fornecidas pelo próprio site sobre as teses, com e sem repercussão geral, em conjunto com o banco de dados produzido para este trabalho, o qual pode ser visto neste link: <https://bit.ly/2J7Tjti>. Foram verificados quantos são os recursos extraordinários com repercussão geral e sem, quais são as informações disponíveis, o tempo do andamento dos recursos, seus temas, o resultado, os argumentos utilizados pelos Ministros para considerar ou não aquele tema com repercussão geral.

Por fim, para formulação das considerações normativas a partir dos resultados empíricos me apoiarei em discussões teóricas, normativas e percepções sobre a prática do Tribunal.

2. A REPERCUSSÃO GERAL: HISTÓRICO LEGISLATIVO E FUNCIONAMENTO

A Justiça funciona por meio de processos, ou seja, ações judiciais movidas sempre por pessoas físicas ou jurídicas com vistas à resolução de um conflito. O processo tem um encadeamento pré-definido por lei, com o objetivo de garantir isonomia entre as partes, previsibilidade e segurança jurídica. Todo processo está sujeito à proposição de recursos pelas partes, com o propósito de se alterar a decisão proferida pelo Judiciário, seja do ponto de vista material ou processual.

A inconstitucionalidade de leis ou atos normativos pode ser alegada em todas as fases do processo e decidida por qualquer juiz de direito, mas é do STF a última palavra, por meio dos recursos extraordinários. Portanto, um processo que entre no Judiciário pela porta da primeira instância pode chegar à Suprema Corte do País por meio de recurso extraordinário.

O recurso extraordinário está previsto no artigo 102, III, da Constituição Federal e pode ser interposto perante o STF, para discutir decisão judicial de instância inferior sob a alegação de contrariar diretamente normas da Constituição Federal. O recurso extraordinário não é cabível caso alegue contrariedade à Constituição de forma indireta, ou seja, sob alegação de violação de lei ou outro ato normativo (ilegalidade) que por sua vez viola a Constituição.

O processamento do recurso extraordinário foi alterado com a promulgação da Emenda Constitucional 45, que foi publicada em 31/12/2004, tendo vigência desde a data de sua publicação. Esta emenda veio reformar o Poder Judiciário e, dentre as alterações, instituiu a obrigatoriedade da alegação de existência de repercussão geral nos recursos extraordinários.

A referida EC incluiu no artigo 102, o § 3º a necessidade de o recorrente demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas em seus recursos extraordinários. Uma vez alegada a repercussão geral, seria papel do STF avaliar sua efetiva existência. O mesmo § 3º afirma que o STF somente pode recusar a admissão do recurso pela manifestação de dois terços de seus membros, ou seja, apenas por votação de maioria qualificada³, gerando uma presunção da existência de repercussão geral.

A decisão do STF com relação à existência ou não de repercussão geral é irrecorrível, mas presume-se a existência de repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária a Súmula ou jurisprudência consolidada do tribunal, ou ainda quando o acórdão recorrido declarar a inconstitucionalidade de lei federal. Segundo Veríssimo, esse requisito torna a negativa de existência de repercussão geral muito custosa para o Supremo Tribunal Federal:

“De fato, ao instituir esse requisito de admissibilidade, a Constituição determinou, em seu artigo 102, § 3º, que o STF somente poderia recusar-se a julgar um recurso extraordinário, por falta de relevância, mediante “manifestação de dois terços de seus membros”. Em outras palavras, exigiu, para o julgamento de irrelevância, quórum maior até mesmo que o necessário para o julgamento de mérito do recurso, que acontece, ordinariamente, nas Turmas. Nesses termos, qualquer um que meditasse sobre a viabilidade de reunião do Plenário do STF para o julgamento de irrelevância de mais de 100 mil casos ao ano seria capaz de perceber que o mecanismo, assim aplicado, seria mais custoso que o mecanismo já existente de filtro por meio de decisões monocráticas de inadmissão formal

³ Constituição Federal

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

§ 3º 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. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

(por falta de requisitos formais, ou de prequestionamento, ou por violação de quaisquer das Súmulas que tratam da admissibilidade, como visto supra)” (VERISSIMO, 2008).

Para que o instituto da repercussão geral pudesse produzir efeitos era preciso regulamentação legal. Foi apenas no ano de 2006 que o Código de Processo Civil sofreu alterações para incluir a repercussão geral em seus procedimentos. Foram incluídos no antigo Código de Processo Civil (Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973) os artigos 543-A e 543-B⁴, regulamentando o procedimento e os requisitos da repercussão geral.

O primeiro destes artigos instituiu diversos parâmetros processuais para o processamento da repercussão geral. Primeiro, instituiu os requisitos legais para uma questão ser considerada pelo STF como tendo repercussão geral, da seguinte forma: “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”.

Além disso, estabeleceu que a preliminar de repercussão geral deveria ser expressamente demonstrada pela parte proponente do recurso. O antigo CPC também estabeleceu algumas situações nas quais a repercussão geral seria presumida, sendo estas casos de decisões que contrariem Súmulas ou jurisprudência dominante.

Quanto à decisão ser tomada pela Plenário ou pelas Turmas, ela só não precisaria ser remetida ao Plenário se tivesse pelo menos 4 votos a favor da repercussão geral, situação na qual seria vencedora também no Plenário, já que bastam 4 ministros para a repercussão geral ser declarada.

A regulamentação também possibilitou a intervenção de terceiros como amigos da Corte (*amicus curiae*), para prestar informações e auxiliar na resolução da questão, assim como ocorre nos casos de controle concentrado de constitucionalidade. Determinou que a ata de decisão pela (in)existência de repercussão geral valerá como um acórdão, já que não haverá decisão de mérito

⁴ **Art. 543-A.** O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário, quando a questão constitucional nele versada não oferecer repercussão geral, nos termos deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).

§ 1º 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. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).

§ 2º O recorrente deverá demonstrar, em preliminar do recurso, para apreciação exclusiva do Supremo Tribunal Federal, a existência da repercussão geral. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).

§ 3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).

§ 4º Se a Turma decidir pela existência da repercussão geral por, no mínimo, 4 (quatro) votos, ficará dispensada a remessa do recurso ao Plenário. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).

§ 5º Negada a existência da repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, que serão indeferidos liminarmente, salvo revisão da tese, tudo nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).

§ 6º O Relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).

§ 7º A Súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no Diário Oficial e valerá como acórdão. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).

Art. 543-B. Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia, a análise da repercussão geral será processada nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, observado o disposto neste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).

§ 1º Caberá ao Tribunal de origem selecionar um ou mais recursos representativos da controvérsia e encaminhá-los ao Supremo Tribunal Federal, sobrestando os demais até o pronunciamento definitivo da Corte. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).

§ 2º Negada a existência de repercussão geral, os recursos sobrestados considerar-se-ão automaticamente não admitidos. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).

§ 3º Julgado o mérito do recurso extraordinário, os recursos sobrestados serão apreciados pelos Tribunais, Turmas de Uniformização ou Turmas Recursais, que poderão declará-los prejudicados ou retratar-se. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).

§ 4º Mantida a decisão e admitido o recurso, poderá o Supremo Tribunal Federal, nos termos do Regimento Interno, cassar ou reformar, liminarmente, o acórdão contrário à orientação firmada. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).

§ 5º O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal disporá sobre as atribuições dos Ministros, das Turmas e de outros órgãos, na análise da repercussão geral. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).

posterior.

Já o artigo 543-B explicou caber aos Tribunais de origem selecionar um ou mais recursos representativos daquela controvérsia constitucional para enviar ao STF, devendo sobrestar todos os demais que tivessem por objeto a mesma questão, ou seja, suspender seu julgamento até que viesse a decisão do STF.

Ficou aqui então estabelecido o mecanismo de decisão por amostragem, no qual o Supremo decide apenas um caso representante daquele problema constitucional e como ele deve ultrapassar os interesses subjetivos apenas daquelas partes, sua decisão será replicada em todos os demais processos que ficaram sobrestados aguardando julgamento de mérito pelo STF.

Outro importante ponto trazido pelo art. 543-B do CPC/76 foi estabelecer que uma vez julgado o mérito pelo STF, os Tribunais de origem poderiam confirmar suas decisões, caso estivessem em consonância com a tese estipulada, ou se retratar de suas decisões se contrariassem aquela agora firmada em repercussão geral. Então, apesar de não ter declarado expressamente como vinculantes as decisões do STF em repercussão geral, autorizou o STF a cassar liminarmente as decisões nos tribunais de origem que contrariassem a tese firmada pelo STF, ou seja, nos casos de não retratação.

Portanto, ainda que não houvesse vinculação dos tribunais, na prática sua decisão seria revertida de maneira sumária, servindo tal situação como um estímulo para que decidissem conforme a jurisprudência do STF:

“A decisão atinente à existência ou inexistência de repercussão geral da controvérsia debatida no recurso extraordinário é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal (art. 102, §3º, da CF c/c art. 543-A do CPC). Seu julgamento a respeito vincula o próprio Supremo Tribunal Federal, importando em vinculação horizontal (art. 453-A, §5º, do CPC). A referente à existência no caso de repercussão geral em processos com idêntica controvérsia produz ainda, em certa perspectiva, vinculação vertical (art. 453-B, §2º, do CPC), na medida em que os Tribunais de origem, em casos que tais, encontram-se impedidos de remeter ao Supremo Tribunal Federal recursos cujas controvérsias já foram examinadas e tidas como despidas de repercussão geral”.

(MARINONI e MITIDIERO, 2012, p. 26).

Alguns autores entendem terem as decisões declaratórias da existência ou não de repercussão geral efeito vinculante, já que valerão para todos os demais recursos extraordinários sobre a mesma questão. Defendem também serem vinculantes as decisões de mérito nos recursos extraordinários, já que o Tribunal de origem poderá manter o acórdão se estiver de acordo com a decisão, ou retratar-se para adequar à decisão do STF, produzindo um efeito uniformizador da jurisprudência e aproximando-se, mas não equiparando-se, à ideia de efeito *erga omnes*, a gerar ao jurisdicionado previsibilidade e igualdade (PIGNATARI, 2009; CORTEZ, 2016, p.97-98).

Em resumo, o processamento da repercussão geral nos recursos extraordinários se dá da seguinte forma: os Tribunais estaduais ou federais, ou Turmas recursais de um juizado especial receberão as petições de recursos extraordinários. Os Tribunais então selecionarão casos que julguem representar bem aquela questão constitucional, ou seja, aquela controvérsia jurídica, e os enviarão ao STF. Todos os demais processos que versem sobre a mesma questão constitucional ficarão sobrestados nos Tribunais de origem.

Para que os outros tribunais afora aquele responsável pelo processo representativo da controvérsia saibam o que está sendo julgado e não enviem mais processos sobre o mesmo tema,

também sobrestando os que estiverem sob sua jurisdição, o STF comunica a todos os Tribunais as questões constitucionais sob análise de existência ou não de repercussão geral.

Os processos então são, na maioria das vezes, colocados no Plenário virtual e aguardam o julgamento da existência ou não de repercussão geral pelo STF. Caso o STF negue a existência de repercussão geral, todos os demais recursos extraordinários voltados à mesma questão constitucional serão indeferidos, prevalecendo a decisão de origem e, portanto, mantendo as decisões dos Tribunais, quaisquer que sejam as eventuais soluções dadas para a questão. Isso daria em certa medida mais autonomia para os Tribunais decidirem sobre aquela questão.

A votação pela existência ou não de repercussão geral acontece por meio eletrônico, ou seja, em Plenário virtual. O Ministro relator identifica a questão constitucional e disponibiliza sua manifestação acerca da existência ou não de repercussão geral. Os demais Ministros têm 20 dias para votar *online* sobre o requisito de admissibilidade, sendo facultativa a justificativa da decisão, exceto no caso do Ministro Relator (art. 324, RISTF). Caso o Ministro não vote no prazo o sistema presumirá a existência de repercussão geral, votando “sim” em nome do Ministro (art. 324, §1º RISTF).

O requisito da alegação obrigatória de repercussão geral nos recursos só passou a ser exigido pelo STF após regulamentação dos procedimentos pelo Regimento Interno (RISTF). O Tribunal decidiu em diversos casos que a preliminar somente poderia ser exigida a partir de promulgação da Emenda Regimental nº 21 do RIST, em 03/05/2007⁵.

Até o ano de 2014 era possível que um acórdão sobre a admissibilidade do recurso segundo o requisito da existência ou não de repercussão geral ficasse sem justificativa, nos casos em que o m=Ministro relator fosse vencido, já que os demais não eram obrigados a manifestar suas razões. A Emenda Regimental 49/14 veio corrigir este problema, alterando o art. 324, §3º do RISTF, para, nos julgamentos realizados por meio do Plenário virtual, designar novo relator para redigir o acórdão da repercussão geral caso o relator original ficasse vencido. Ao novo ministro designado também competirá a relatoria do recurso para exame do mérito e de incidentes processuais.

No ano de 2012, a Emenda Regimental 47 provocou diversas alterações no processamento da repercussão geral. Primeiro, os Ministros passaram a responder também se a questão discutida no RE é uma questão constitucional e só então respondem se tem repercussão geral.

Isto porque nos casos em que decidam que a questão é infraconstitucional, a presunção de existência de repercussão geral passa a ser invertida, ou seja, se presume que não há repercussão geral (art. 324, §2º do RISTF). Também foi esta emenda regimental que reiterou a presunção de existência da repercussão geral nos casos em que o recurso extraordinário impugnar decisão contrária a Súmula ou a jurisprudência dominante, já constante do CPC desde 2006.

A progressiva regulamentação feita pelo STF em seu Regimento Interno teve bastante impacto na gestão processual dos recursos extraordinários e na transformação do instituto de filtro de admissibilidade para um mecanismo de vinculação da decisão em consequente gestão de processos em massa.

Retomando um pouco o processo de regulamentação da repercussão geral, inicialmente a reforma constitucional indicava ser um filtro de relevância dos casos, a fim de poder o STF reduzir o número de decisões. Portanto, o juízo de admissibilidade iria avaliar se a questão era relevante do ponto de vista jurídico, social, econômico ou político e se ultrapassa os interesses subjetivos da parte e, em caso positivo, o STF poderia partir para a decisão de mérito.

⁵ Por exemplo: AI-AgR-ED 735946, AI-AgR-ED-ED 678852/DF, julgado em 2010, AI-AgR 720887/PR, julgado em 2009, AI-AgR 684418/PR, julgado em 2009, AI-AgR 681932/SP, julgado em 2008, AI-AgR 627961/SC, julgado em 2007, RE-AgR 435757/RS, julgado em 2009, RE AgR 541855/PR, julgado em 2009, RE-AgR 569773/SP, julgado em 2008, QO-AI 664.567/RS, julgado em 2007, nos quais o STF ressaltou que a Emenda Regimental foi fixada como marco temporal para exigibilidade de preliminar formal e fundamentada de repercussão geral.

O CPC veio incluir a ideia de decisão por amostragem e sobrestamento dos demais recursos extraordinários questionando a mesma questão. O RISTF trouxe a possibilidade de decisão sobre a existência de repercussão geral por meio virtual, o que torna o procedimento mais prático e rápido.

Então, o STF determinou em seu regimento interno ser a decisão por inexistência de repercussão geral irrecorrível (art. 326). Além disso, o art. 328, do RISTF, estabeleceu que se a questão constitucional discutida for “*suscetível de reproduzir-se em múltiplos feitos, a Presidência do Tribunal ou o(a) Relator(a), de ofício ou a requerimento da parte interessada, comunicará o fato aos tribunais ou turmas de juizado especial, a fim de que observem o disposto no art. 543-B do Código de Processo Civil, podendo pedir-lhes informações, que deverão ser prestadas em 5 (cinco) dias, e sobrestar todas as demais causas com questão idêntica*”. Estabelece, ainda, no parágrafo único, que “*quando se verificar subida ou distribuição de múltiplos recursos com fundamento em idêntica controvérsia, a Presidência do Tribunal ou o(a) Relator(a) selecionará um ou mais representativos da questão e determinará a devolução dos demais aos tribunais ou turmas de juizado especial de origem, para aplicação dos parágrafos do art. 543-B do Código de Processo Civil*”.

Significa, portanto, o estabelecimento, por Emenda Regimental, da impossibilidade de recursos contra decisões que declaram ou negam a repercussão geral de um recurso extraordinário. A gestão dos processos sobrestados fica outorgada aos Tribunais de origem que devem rejeitar os recursos extraordinários caso a repercussão geral seja negada, sobressaindo, neste caso, a decisão anterior do próprio Tribunal de origem. Caso a repercussão geral seja declarada e o mérito julgado, os Tribunais de origem deverão negar os recursos extraordinários ou agravos de instrumento, caso a decisão já seja coincidente com a do STF, devendo se retratar nos casos em que a decisão for diversa daquela tomada pelo STF no recurso paradigma (art. 328-A, § 2º, do RISTF), fazendo prevalecer assim a decisão do STF em milhares de outros casos idênticos ou semelhantes.

Segundo Bonna e Pinheiro Neto, não há uma vinculação dos tribunais de origem à decisão do STF. O que há na prática são ferramentas processuais que permitem ao STF reverter a decisão do Tribunal para aplicar sua decisão:

“A primeira consequência descamba em uma vinculação persuasiva, pois o presidente do tribunal a quo pode considerar prejudicados os recursos extraordinários que tiverem como pretensão reforma ou anulação em direção contrária ao posicionamento firmado pelo STF. A segunda consequência externa também é uma vinculação apenas persuasiva e não estrita e formal. A Corte de origem poderá exercer a retratação se a decisão recorrida não se coadunar com a decisão da Suprema Corte, sendo que o verbo “poderá” indica claramente uma opção. Sublinha-se aqui uma imposição muito forte para a harmonização de precedente do STF, haja vista que, se o tribunal a quo não se retratar, a decisão fica sujeita a reforma pelo STF por meio de julgamento monocrático por contrariar seu posicionamento solidificado. Essa última consideração acena justamente para a terceira consequência, ou seja, quando o tribunal de origem não se retrata. Nesse caso, o recurso extraordinário pode ser interposto e julgado monocraticamente pelo STF, sendo uma hipótese, inclusive, de presunção de repercussão geral (decisão recorrida em manifesto confronto com jurisprudência dominante do STF).

Destarte, não há qualquer vinculação legal das instâncias inferiores às decisões do STF com repercussão geral reconhecida. O que há, expressa e formalmente reconhecida, é a faculdade de retratação do tribunal de origem nas causas com pendência de recurso extraordinário concernente a matéria julgada pelo STF, bem

como o impedimento de que outros recursos extraordinários sejam submetidos ao STF quando se tratar de caso semelhante. Nesse ponto, mesmo que a decisão da Corte Constitucional não esteja acompanhada de vinculação formal, ela se diferencia de qualquer outra decisão judicial na medida em que promove o sobrestamento de recursos e exige que o tribunal de origem construa um argumento para justificar o não acatamento de uma decisão proferida em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida.”
(BONNA e PINHEIRO NETO, 2014, p. 3)

Na prática, o que ocorre é sim uma vinculação dos Tribunais de origem, já que a reforma da decisão em caso de descumprimento é bastante simples.

Depois de declarada a repercussão geral da questão constitucional e enquanto não julgado o mérito do recurso, ficarão sobrestados todos os processos que tratem de questão constitucional idêntica. Este mecanismo tornou-se a prática corrente do Supremo Tribunal, sendo um dos principais responsáveis por transformar a repercussão geral de um filtro qualitativo a um mecanismo de gestão de processos em massa. O sobrestamento, aliado ao mecanismo de decisão por amostragem, possibilita a manutenção da competência do STF para decidir sobre os mais diversos assuntos – sem ter que filtrar ou escolher os temas mais relevantes - e ainda assim reduz o número de processos nos quais o Supremo Tribunal terá que se debruçar.

Abaixo estão os números de decisão do STF em recursos após o início da repercussão geral:

Espécie de decisão	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019
Decisão												1
Decisão em recurso interno	18.217	15.691	10.459	11.476	10.396	11.266	13.252	14.611	12.457	10.557	12.051	7.828
Decisão Final	74.634	61.205	77.422	71.877	63.738	60.205	80.518	79.693	82.031	86.857	79.950	45.432
Decisão Interlocutória	1.873	1.075	892	599	477	1.015	835	1.587	3.269	2.511	3.777	3.374
Decisão Liminar	17	2	5	1	2		1	2	3	2	2	5
Decisão Rep. Geral	160	133	145	171	122	107	141	119	87	89	66	51
Decisão Sobrestamento	22.441	10.277	6.930	4.724	2.069	649	986	1.081	238	357	283	223
Soma:	117.342	88.383	95.853	88.848	76.804	73.242	95.733	97.093	98.085	100.373	96.129	56.914

Fonte: Site do Supremo Tribunal Federal em estatísticas (<http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica>)

Devido a estes mecanismos de repetição da decisão do STF foi necessário que Emenda Regimental estabelecesse em seu art. 329, a realização de ampla divulgação sobre as decisões em repercussão geral, para facilitar a reprodução da decisão pelos Tribunais de origem. Assim, os

Tribunais de origem têm notícia sobre o que foi decidido pelo STF e conseguem reproduzir a decisão em seus recursos extraordinários.

Em virtude deste mecanismo de julgamento por amostragem o STF devolve um grande acervo de processos todos os anos para os Tribunais de origem para que esses repliquem sua decisão:

Decisão Final	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019
Devolução para aplicação da sistemática da repercussão geral	16.208	15.622	30.645	29.372	23.194	17.760	16.239	14.867	19.454	28.286	14.138	12.970

Fonte: Site do Supremo Tribunal Federal em estatísticas (<http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica>)

Promulgado o Novo Código de Processo Civil em 2015 (Lei 13.105/2015), ele manteve, no geral, as regras de processamento da repercussão geral em seu art. 1.035, conforme constavam no CPC anterior. O quadro no Anexo 1 compara as normas e identifica as alterações.

A saber, o novo CPC trouxe mais detalhes em relação ao processamento da repercussão geral nos Tribunais de origem e no STF, e alterou as regras de processamento dos recursos extraordinários com repercussão geral nos seguintes aspectos:

- (1) Incluiu prazo de um ano para julgamento do mérito, sob pena de suspensão do sobrestamento dos processos. Todavia, a Lei nº 13.256/2016 revogou o §10, o qual faria cessar os efeitos do sobrestamento⁶. Portanto, apesar de permanecer a exigência do prazo, não há nenhuma sanção prevista para o caso de descumprimento;
- (2) o artigo 1.035, em seu §6º, previu a possibilidade de requerimento de exclusão do sobrestamento para recurso extraordinário apresentado de maneira intempestiva, devendo ser inadmitido o recurso extraordinário intempestivo, tendo o recorrente o prazo de 5 (cinco) dias para manifestar-se sobre esse requerimento.
- (3) o artigo 1.035, §7º, possibilitou o cabimento de agravo interno contra decisão que (a) negar o requerimento previsto no 1.035, §6º; (b) aplicar entendimento firmado em regime de repercussão geral. Portanto, uma nova porta se abriu em termos de recursos passíveis de serem provocados pela dinâmica de processamento da repercussão geral nos tribunais de origem;
- (4) o juízo de admissibilidade quanto às preliminares processuais passa a ser feito apenas nos tribunais de origem;
- (5) incluiu duas novas presunções de existência de repercussão geral, quais sejam, que a decisão tenha sido proferido em julgamento de casos repetitivos; e também nos casos em que o acórdão recorrido tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou de lei federal, nos termos do art. 97 da Constituição Federal . Porém, a

⁶ Não ocorrendo o julgamento no prazo de 1 (um) ano a contar do reconhecimento da repercussão geral, cessa, em todo o território nacional, a suspensão dos processos, que retomarão seu curso normal.
§ 10. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016)

hipótese das decisões em casos repetitivos foi revogada pela Lei nº 13.256, de 2016.

(6) o sobrestamento passa a ser não apenas dos recursos extraordinários, mas de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão constitucional com repercussão geral e tramitem no território nacional;

(7) o artigo 1.030, V, “c,” demanda que o Tribunal de origem envie ao STF o processo no qual o juiz tenha se recusado a efetuar o juízo de retratação. Uma alteração ao novo CPC, introduzida pela Lei nº 13.256, de 2016, determina que da decisão de inadmissibilidade proferida com fundamento no inciso V caberá agravo ao tribunal superior. Porém, o Novo CPC não incluiu a regra de que *“mantida a decisão e admitido o recurso, poderá o Supremo Tribunal Federal, nos termos do Regimento Interno, cassar ou reformar, liminarmente, o acórdão contrário à orientação firmada”*. Já o Art. 1.041, prevê apenas que *“mantido o acórdão divergente pelo tribunal de origem, o recurso especial ou extraordinário será remetido ao respectivo tribunal superior, na forma do art. 1.036, § 1º”*. Fica então a questão sobre se esta alteração terá ou não impacto no processamento da repercussão geral e no volume de processos a que está submetido o Supremo Tribunal Federal, já que novos recursos poderão chegar mais facilmente ao Supremo Tribunal. Por outro lado, fica uma oportunidade para que o STF reforme mais facilmente sua jurisprudência.

(8) também não está no Novo CPC a possibilidade da Turma decidir pela existência da repercussão geral por, no mínimo, 4 (quatro) votos, dispensando a remessa do recurso ao Plenário. Este dispositivo já não é mais necessário porque, como explicado anteriormente, a imensa maioria dos casos de repercussão geral são feitos pelo Plenário por meio virtual;

(9) além na manifestação de terceiros - pessoas, órgãos ou entidades com interesse na controvérsia, também chamados de amigos da corte ou *amicus curiae* -, o novo CPC prevê a convocação de audiência pública, bem como prevê que o relator poderá requisitar informações aos tribunais inferiores a respeito da controvérsia;

(10) estabeleceu os procedimentos para a seleção dos recursos representativos da controvérsia pelos Tribunais de origem; e

(11) previu a possibilidade de requerimento de distinção entre a questão a ser decidida no processo e aquela a ser julgada no recurso especial ou extraordinário afetado pela parte, para fins de que o processo siga e não seja sobrestado esperando o julgamento do mérito do recurso.

Como se vê, algumas das alterações feitas pelo Novo Código de Processo Civil abrem diversas portas para recursos anteriormente não disponíveis. Agora é possível requerer distinção para recurso sobrestado; cabe agravo ao STF caso o juízo de origem não se retrate de decisão que contraria decisão em repercussão geral; cabe agravo interno contra decisão que negar o requerimento de exclusão do sobrestamento de recurso intempestivo; cabe agravo interno contra decisão que aplicar entendimento firmado em regime de repercussão geral.

Se, por um lado, isto pode complicar ainda mais o processamento de questões com repercussão geral, por outro lado, cria mecanismos para combater eventuais injustiças causadas por erros no processamento do instituto e, principalmente, na identificação e equiparação das questões constitucionais discutidas nos processos, bem como possibilita eventual revisão de tese ou de jurisprudência.

Outra novidade introduzida em nosso ordenamento jurídico pelo novo Código de Processo Civil é o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) que basicamente introduz o modelo de processamento da repercussão geral em todos os casos repetitivos do ordenamento jurídico brasileiro, com algumas especificidades. Porém, este assunto, como altera a gestão processual, será explicado mais detalhadamente no item 2.3 adiante.

2.1. Julgamento por amostragem e sobrestamento de processos

Conforme visto no item anterior, uma das principais novidades introduzidas pela repercussão geral no ordenamento jurídico brasileiro foi o julgamento por amostragem. O artigo 1.036, do CPC/15, determina que *“sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça”*. O regimento interno do STF determina que *“quando se verificar subida ou distribuição de múltiplos recursos com fundamento em idêntica controvérsia, a Presidência do Tribunal ou o(a) Relator(a) selecionará um ou mais representativos da questão e determinará a devolução dos demais aos tribunais ou turmas de juizado especial de origem, para aplicação dos parágrafos do art. 543-B do Código de Processo Civil”*. A referência é ao artigo do antigo CPC, mas segue vigente com relação ao Novo Código de Processo Civil.

O §1º, do artigo 1.036, do CPC/15, determina que o presidente ou o vice-presidente de Tribunal de Justiça ou de Tribunal Regional Federal *“selecionará 2 (dois) ou mais recursos representativos da controvérsia, que serão encaminhados ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça para fins de afetação, determinando a suspensão do trâmite de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitem no Estado ou na região, conforme o caso.”*

Esta seleção e encaminhamento também podem ser feitas pelo Relator do caso no Tribunal de origem, conforme §5º do mesmo artigo. Os tribunais de origem selecionam um conjunto de dois ou mais recursos paradigmas representativos daquela controvérsia constitucional e deixam suspensos todos os demais recursos extraordinários que versem sobre aquele mesmo tema. Como nosso Judiciário tem um imenso número de processos idênticos, para cada conjunto de paradigma milhares de processos ficam sobrestados.

Caso o Relator do processo paradigma no próprio STF não considerar aqueles processos os melhores para representar aquela questão constitucional controversa, ele poderá selecionar outros recursos paradigma, conforme determina o § 4º, do artigo 1.036, do CPC/15. A diretriz para a escolha do caso paradigma é que ele contenha abrangente argumentação jurídica e discussão a respeito da questão a ser decidida (§ 6º do artigo 1.036 do CPC/15).

A “questão constitucional discutida”, portanto, é um elemento essencial do julgamento por amostragem, porque é ela que irá determinar (1) quais serão os demais processos submetidos àquele julgamento; (2) o que será considerado razão de decidir do Tribunal, já que as razões que respondam àquele questão constitucional serão centrais nos casos.

Martins diagnosticou a falta de discussão sobre a delimitação da questão constitucional e o interpretou como *“o dever de construir o direito”*, que deveria ser portanto, segundo o autor, delegado ao STF e não aos recorrentes. Caberia ao STF o dever de delimitar o que será considerado peculiaridade daquele caso e o que valerá para todos os demais (MARTINS, 2019).

O Novo CPC, então, estabelece o procedimento após o envio do processo paradigma ao STF. O primeiro passo para afetação do recurso no STF, segundo o novo CPC, é identificar com precisão a questão a ser discutida. Isto resolve um problema de imprecisão da identificação da questão constitucional e dificuldade de aplicação da decisão do STF aos recursos idênticos, exposta pela pesquisa realizada pela SBDP, em 2010 (SBDP, 2010):

“1. FALTA, NAS DECISÕES DO STF, UNIFORMIDADE NO MODO DE EXPRESSÃO DE QUESTÕES DISCUTIDAS NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. ALÉM DISSO, ENCONTRARAM-SE CASOS EM QUE A QUESTÃO CONSTITUCIONAL NÃO ESTÁ EXPRESSA DE FORMA CLARA.

A identificação da questão constitucional discutida nos recursos extraordinários é central no funcionamento do instituto da repercussão geral. Ao definir a questão debatida como constitucional ou infraconstitucional, o STF possibilita que os tribunais de origem identifiquem e sobrestem recursos que versem sobre a mesma questão, bem como norteia as partes que tenham litígios sobre o mesmo tema e a sociedade de um modo geral acerca do entendimento do Tribunal sobre a matéria. Dessa maneira, ao descrever a questão constitucional, o STF facilita às partes e às instâncias do Judiciário uma aplicação uniforme do instituto da repercussão geral.

Ainda que se argumentasse que a questão discutida poderia ser extraída do conjunto de fundamentos das decisões por cada intérprete, seria indiscutivelmente desejável a sua delimitação precisa e explícita pelo próprio STF. Isto evitaria o sobrestamento indevido de recursos, bem como a proliferação de recursos questionando a definição da questão constitucional dada pelo Supremo. A nebulosidade na sua delimitação abre campo para controvérsias interpretativas que reduzem consideravelmente a eficiência do sistema da repercussão geral.

A ausência de clara identificação da questão discutida em recursos extraordinários é um dos pontos sensíveis identificados pela pesquisa, que pode dificultar a implementação eficiente do instituto da repercussão geral. Isso porque, como já afirmado, a sistemática do instituto é concretizada a partir de um substantivo (“questões discutidas”) aliado a um adjetivo (com ou sem repercussão geral). Não identificados o substantivo e adjetivo com precisão, dificulta-se a aplicação do instituto, especialmente nas instâncias inferiores”

(SBDP, 2010, pp.15/16).

Assim, os Tribunais de origem selecionam e enviam ao STF um processo que consideram ser o paradigma daquela questão constitucional. A secretaria de jurisprudência então distribui aquele recurso paradigma para julgamento, sendo que todos os demais processos sobre a mesma questão constitucional que chegarem ao STF serão devolvidos aos Tribunais de origem. É por isso que o STF dá ampla divulgação sobre quais questões constitucionais estão a espera de julgamento considerando a existência ou não de repercussão geral. A legislação possibilita retirar o sobrestamento do processo caso seja demonstrada a distinção entre a questão a ser decidida no processo e aquela a ser julgada no recurso especial ou extraordinário afetado (§ 9º, do artigo 1.036, do CPC/15).

O STF então julga o paradigma representando aquela controvérsia e a decisão que tomar naquele caso será replicada a todos os demais casos idênticos. Está justamente neste ponto o aspecto de reduzir a carga de trabalho do STF, que não precisa ele próprio julgar centenas ou

milhares de casos idênticos (processos em massa) simplesmente replicando sua decisão, como acontecia anteriormente à sistemática da repercussão geral.

Neste ponto, apesar de reduzida a carga de trabalho do STF há um trabalho adicional outorgado aos Tribunais de origem, de aplicar a decisão tomada pelo STF, reformulando a sua própria decisão caso seja divergente da jurisprudência firmada em sede de repercussão geral ou mantendo caso seja no mesmo sentido e, portanto, negando o recurso extraordinário. Ainda assim, é possível considerar que dali em diante sua carga de trabalho poderá diminuir, já que ele adotará a orientação do STF não sendo cabíveis novos recursos extraordinários naquele tema já decidido.

Diferentemente do CPC anterior, que estabelecia o sobrestamento dos recursos extraordinários, o Novo CPC fala genericamente que o STF determinará a suspensão do processamento de todos os “processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional”. Ou seja, não está claro aqui se a decisão de sobrestamento é automática ou se deve ser expressamente determinada pelos Ministros.

Por isso, é preciso analisar a jurisprudência do Tribunal para compreender como este artigo vem sendo aplicado pelos Ministros.

Para tanto, a palavra “sobrestamento” foi inserida no argumento de busca de jurisprudência no site do STF e a data do julgamento entre 18 de março de 2016 (entrada em vigor do Novo CPC) e 12/06/2019 (data da última pesquisa). Esta busca retornou 189 acórdãos. A partir da leitura da ementa de todos acórdãos encontrados, foram selecionados os casos pertinentes à questão do sobrestamento dos processos e descritos separadamente neste item da tese, segundo o assunto de que tratam.

Todos os acórdãos encontrados referentes a cada tese jurisprudencial descrita abaixo estão nas tabelas, nos Apêndices ou nas notas de rodapé. Além disso, foram anotadas as referências de casos⁷ feitas pelos Ministros com o objetivo de compor o cenário dos recursos que dão as diretrizes acerca do sobrestamento de processos, possibilitando encontrar os casos mais relevantes e referenciados neste tema⁸.

Foram encontrados muitos pedidos de sobrestamento nos recursos de agravo ao STF, muitos dos quais não foram concedidos por se tratarem de questões diversas do pleito ou da tese pendente de julgamento em repercussão geral⁹. Coube então ao STF fazer a distinção dos casos e negar o sobrestamento. O caso abaixo ilustra o ocorrido na maioria dos acórdãos semelhantes:

“Cabe ressaltar, desde logo, que não se revela acolhível o pleito formulado pela União Federal consistente no sobrestamento da presente causa até o julgamento do

⁷ Os precedentes citados com maior frequência foram: (1) STF, ACO 2849 AgR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/05/2019; (2) STF, ACO 2591 AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 18/11/2016; (3) STF, ACO 1848 AgR/MA, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 06/11/2014; (4) STF, ACO 2131 TA-Ref/MT, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 18/04/2013; (5) STF, ACO 2131 TA-Ref/MT, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 18/04/2013; (6) STF, ACO 2648 AgR/AP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 17/03/2016; (7) STF, RMS 31.853-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 07/08/2018; (8) STF, RE 966.177-RG-QO, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 07/06/2017; (9) STF, RE 963.997 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 18/12/2017; (10) STF, RE-AgR 599.577, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, julgado em 26/05/2015; (11) STF, ARE-AgR 713.189, rel. Min. , julgado em 13.09.2017. Todos os que traziam algum apontamento diverso do que já estava descrito nas decisoes anteriores foram incorporados às análises da pesquisa.

⁸ Dentre os recursos, foram encontrados casos de pedido de sobrestamento de processos em virtude de Ação Direta de Constitucionalidade sobre o mesmo tema pendente de julgamento. Estes casos não foram analisados por não serem tema da presente pesquisa. Todavia, cabe ressaltar que o STF entende que este tipo de sobrestamento não é cabível por não haver previsão no ordenamento jurídico brasileiro.

⁹ Foram os seguintes, os casos em que o STF fez a distinção: (1) STF, RMS 36.275 AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 17/05/2019; (2) STF, RMS 35.990 AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 10/05/2019; (3) STF, RMS 36.094 AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 10/05/2019; (4) STF, RMS 36.057 AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 10/05/2019; (5) STF, RMS 35057 AgR-ED / DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 06/05/2019; (6) STF, RMS 35327 AgR-ED / DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 06/05/2019; (7) STF, ARE 1015220 AGR-SEGUNDO/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 04/02/2019; (8) STF, RMS 35419 AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 26/10/2018; (9) STF, ACO 3047 AgR/PB, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 31/08/2018; (10) STF, RE 1097339 AgR/MG, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 29/06/2018; (11) STF, RE 901444 AgR/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 04/06/2018; (12) STF, RE 1032624 AgR-ED/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 21/08/2017

RE 817.338-RG/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, eis que o tema versado naqueles autos – “(...) possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta do texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública quando decorrido o prazo decadencial previsto na Lei no 9.784/99 (...)” – mostra-se absolutamente distinto do objeto da impetração, em que se discute o direito à percepção, por via mandamental, de juros moratórios e correção monetária decorrentes do adimplemento extemporâneo de prestação pecuniária disposta em ato administrativo que reconheceu a condição de anistiado político do autor do recurso ordinário.”

(STF, RMS 36.275 AgR/DF, p. 6)

Também há diversos casos nos quais o STF decide que não tem razão o recurso porque a decisão agravada está em consonância com a diretriz jurisprudencial que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria e já aplicou na decisão ali agravada¹⁰.

Esta circunstância de o STF ter que fazer este exercício de *distinguish* ou de reafirmar a sua jurisprudência com frequência é um fenômeno a ser notado. Isto porque a dinâmica da repercussão geral tem por objetivo a diminuição de casos menos importantes a serem julgados pelo STF, especialmente casos repetitivos e, evitando, principalmente, seu julgamento pelos seus órgãos colegiados.

A possibilidade deste tipo de recurso de agravo, que mais uma vez submete o Tribunal ao julgamento de centenas de casos idênticos e que não têm grande relevância do ponto de vista jurídico, político, econômico e social, pode ser considerado um ponto de retorno na dinâmica da repercussão geral. Por outro lado, pode ser considerado como uma maneira de corrigir eventuais distorções na prática da repercussão geral, ou uma oportunidade para o STF revisitar sua decisão.

Conforme mencionado anteriormente, a legislação não deixa claro se o sobrestamento dos processos sobre a mesma questão constitucional é obrigatório no processamento da repercussão geral. Apesar do uso do imperativo na palavra “determinará” a suspensão do processamento dos casos idênticos, ela também sinaliza a necessidade de uma determinação expressa.

A Questão de Ordem no Recurso Extraordinário 966.177/RS, de relatoria do Min. Luiz Fux¹¹ foi citada como um precedente importante no tema do sobrestamento em diversos casos.

Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul contra decisão proferido pela Turma Recursal dos Juizados Especiais Criminais do Estado do Rio Grande do Sul que julgou atípica a conduta contravencional do jogo de azar.

O STF já havia declarado a existência de repercussão geral desta questão sob o Tema 924 e, por isso, o Núcleo de Repercussão Geral e Recursos Repetitivos do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, orientou os Juízos Criminais daquele Estado a sobrestar todos os processos no mesmo tema, até que o STF decidisse o mérito. Neste contexto, o Ministério Público alegou que haveria risco concreto de prescrição com relação às infrações penais apuradas nos processos sobrestados. O juízo criminal então solicitou que o STF se manifestasse sobre o tema para saber como proceder em relação ao sobrestamento de seus processos.

¹⁰ Os casos em que o STF considerou serem iguais à decisão agravada são os seguintes: (1) STF, RMS 27.684 AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 10/05/2019 ; (2) STF, RMS 35.348 AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 10/05/2019; (3) STF, RMS 35.990 AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 10/05/2019; (4) STF, RMS 36.094 AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 10/05/2019; (5) STF, RMS 36.057 AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 10/05/2019.

¹¹ Apesar deste caso ter sido trazido pelos Ministros como o precedente do tema em diversos outros casos, o Ministro Dias Toffoli argumentou que este já era seu posicionamento anteriormente, citando sua decisão na Reclamação 25.065/MG e no RE no 808.202/RS, DJe de 19/12/16.

Por se tratar de um problema de Direito Penal, existe uma peculiaridade neste caso, já que a demora na decisão poderia causar a impossibilidade de cumprimento da pretensão punitiva do Estado, o que não seria o objetivo do instituto da repercussão geral, segundo o Min. Relator.

Além disso, o Ministro exemplifica outros casos em que o sobrestamento dos processos poderia prejudicar a segurança jurídica. Sobre esta questão, então, o Ministro relator argumenta que deve ser facultado ao Ministro “*relator do recurso extraordinário paradigma não apenas dispor se, conforme as circunstâncias peculiares de cada tema de repercussão geral reconhecida, irá ou não determinar o sobrestamento dos processos correlatos, como também, se for o caso, modular os efeitos de tal sobrestamento*”. Portanto, o Min. Luiz Fux, seguido pela maioria do Colendo Tribunal, determinou que não ser o sobrestamento dos processos versando sobre o mesmo tema da repercussão geral consequência automática do reconhecimento desta, dependendo de prolação de despacho do relator para produzir efeitos. Esta decisão então ficou assim resumida na ementa:

“A suspensão de processamento prevista no §5o do art. 1.035 do CPC não é consequência automática e necessária do reconhecimento da repercussão geral realizada com fulcro no caput do mesmo dispositivo, sendo da discricionariedade do relator do recurso extraordinário paradigma determiná-la ou modulá-la”
(STF, RE 966177 RG-QO / RS, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 07/06/2017, p. 2).

Depois, o Ministro decidiu que a dinâmica da repercussão geral pode recair sim sobre os processos de natureza penal, assim como de quaisquer outros temas, já que sua matéria principal será sempre de Direito Constitucional. Além disso, ressaltou que o sobrestamento será sempre de processos, não recaindo em inquéritos (civis ou penais).

Outro ponto importante abordado pelo Ministro foi o de que a repercussão geral pode causar a paralisação dos processos, porém, não há previsão legal de suspensão do prazo prescricional do delito, o que poderia prejudicar a pretensão punitiva. O Ministro relator propõe, então, uma interpretação *conforme a Constituição*, para que se proceda a uma interpretação da hipótese fático-processual trazida pelo art. 116, I, do CP¹², a qual determina a suspensão do prazo prescricional nos casos em que a prescrição não ocorre até que seja resolvida, em outro processo, questão de que dependa o reconhecimento da existência do crime.

Em seu argumento, o Ministro indica que isto seria necessário para que se preserve unidade e a concordância prática das normas constitucionais. Além disso, o Ministro aponta que o Ministério Público não teria meio recursal previsto no ordenamento para solicitar a suspensão do sobrestamento nestes casos, prejudicando a pretensão punitiva estatal. Portanto, o Ministro entende que deve haver a suspensão do prazo prescricional enquanto subsistir o sobrestamento processual.

O Ministro relator também apontou não inviabilizar o sobrestamento a produção de provas de natureza urgente, medida que poderá ser adotada, em todo o território nacional, conforme deliberação de conveniência e oportunidade a ser realizada pelo juízo competente, respectivamente, por cada expediente sobrestado (STF, RE 966177 RG-QO / RS, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 07/06/2017, p. 21).

No voto original do Min. Luiz Fux estas ressalvas citadas acima não estavam todas inclusas. Porém, após o voto do Min. Alexandre de Moraes, e em debate em Plenário, firmaram-se as teses que excluem os inquéritos do sobrestamento e autoriza aos juízes solicitar os atos urgentes. Além disso, os Ministros entenderam caber aos juízes dos tribunais de origem decidir sobre a liberação ou efetivação da prisão nos casos de sobrestamento.

¹² Art. 116 - Antes de passar em julgado a sentença final, a prescrição não corre: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

I - enquanto não resolvida, em outro processo, questão de que dependa o reconhecimento da existência do crime; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

Ainda nesta Questão de Ordem, os Ministros manifestaram sua preocupação sobre o longo termo de sobrestamento dos processos, já que há muitas teses pendentes de julgamento pelo STF. Neste sentido, os Ministros apontam que, na sistemática da repercussão geral prevista no Código de Processo anterior, estava previsto apenas o sobrestamento dos demais recursos extraordinários no tema, mas que o artigo 1.035, do Novo CPC trouxe a hipótese de sobrestamento de todos os processos no tema.

Esta ampliação foi o fator que impulsionou o Supremo Tribunal a determinar a discricionariedade do ministro relator do processo paradigma para o sobrestamento dos processos.

Além disso, o Min. Edson Fachin apresentou uma divergência importante neste caso. O Ministro defendeu dever a suspensão do prazo prescricional em processo penal também proteger o réu de permanecer nesta condição [de réu] por mais tempo do que seria razoável. O Ministro então entende que *“impor barreiras ao fluxo desse prazo legalmente estabelecido, significa ampliar o poder punitivo estatal o que (...) só pode ocorrer por lei em sentido formal”*.

A Min. Cármen Lúcia, então Presidente do STF, trouxe para a discussão uma informação importante acerca da prática do sobrestamento no Tribunal:

“Já não são mais, mas só para dar um numero, se Vossa Excelência me permite, o ano passado foram postos para decisão, em repercussão geral, 51 processos. Desse universo, dos que foram acolhidos como de repercussão geral, houve suspensão em apenas 22 casos, ou seja, a grande maioria não se suspendeu. E, neste ano, em 2017, vinte casos foram submetidos ao exame e só dois foram suspensos. Esse ano nós julgamos, até 31 de maio, 37 repercussões gerais, com o acompanhamento nos Tribunais de Justiça para a aplicação, o que significa que nós já ultrapassamos o total que julgamos no ano passado” (STF, RE 966177 RG-QO / RS, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 07/06/2017, p. 62).

Os dados acima retratados pela Ministra já demonstram que a prática da repercussão geral muitas vezes se manifesta de maneira diversa daquilo que se imagina e, inclusive, daquilo que os próprios Ministros do STF conhecem¹³. A importante informação retratada é no sentido de ser a prática da repercussão geral - mesmo anteriormente à decisão deste processo que foi considerado paradigmático e formou precedente - a de sobrestar os processos apenas na minoria dos casos. Lembrando que os recursos extraordinários são sempre sobrestados, e os dados estão relacionados ao poder de sobrestar processos em quaisquer etapas.

Diante de diversos pontos de discussão entre os Ministros e divergências pontuais, foi decidido fazer constar os pontos que obtiveram maioria do Tribunal no acórdão da decisão, que ficou assim consignado:

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, o Tribunal, **por maioria e nos termos do voto do Relator**, ora reajustado, resolveu questão de ordem no sentido de que: *“a) a suspensão de processamento prevista no § 5o do art. 1.035 do CPC não consiste em consequência automática e necessária do reconhecimento da repercussão geral realizada com fulcro no caput do mesmo dispositivo,*

¹³ Uma pesquisa importante a ser feita é justamente sobre quais casos de repercussão geral os Ministros emitiram despacho solicitando o sobrestamento dos processos. Todavia, esta pesquisa fugiria ao objetivo desta tese, ficando aqui consignada uma possível agenda de pesquisa.

sendo da discricionabilidade do relator do recurso extraordinário paradigma determiná-la ou modulá-la; b) de qualquer modo, consoante o sobredito juízo discricionário do relator, a possibilidade de sobrestamento se aplica aos processos de natureza penal; c) neste contexto, em sendo determinado o sobrestamento de processos de natureza penal, opera-se, automaticamente, a suspensão da prescrição da pretensão punitiva relativa aos crimes que forem objeto das ações penais sobrestadas, a partir de interpretação conforme a Constituição do art. 116, I, do CP; d) em nenhuma hipótese, o sobrestamento de processos penais determinado com fundamento no art. 1.035, § 5º, do CPC abrangerá inquéritos policiais ou procedimentos investigatórios conduzidos pelo Ministério Público; e) em nenhuma hipótese, o sobrestamento de processos penais determinado com fundamento no art. 1.035, § 5º, do CPC abrangerá ações penais em que haja réu preso provisoriamente; f) em qualquer caso de sobrestamento de ação penal determinado com fundamento no art. 1.035, § 5º, do CPC, poderá o juízo de piso, no curso da suspensão, proceder, conforme a necessidade, à produção de provas de natureza urgente”. Vencidos o Ministro Edson Fachin, que rejeitava a questão de ordem, e o Ministro Marco Aurélio, que assentava a inconstitucionalidade do art. 1.035, § 5º, do CPC”

(STF, RE 966177 RG-QO / RS, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 07/06/2017, acórdão).

Esta prática de fazer constar os principais elementos decisórios do Tribunal no acórdão não é comum, mas auxilia na compreensão da decisão, a fim de tornar possível replicá-la em casos futuros. Especialmente se tratando de questões de cunho processual que deverão ser replicadas por todos os Tribunais do país, é uma prática que facilita aos demais Tribunais compreender o que foi decidido exatamente e como proceder dali em diante.

Este caso também traz elementos importantes para a confirmação da hipótese deste trabalho.

Em passagem importante, no voto do Min. Luiz Fux, argumenta-se ser o objetivo da repercussão geral tanto o de fortalecer o STF como Corte Constitucional, como criar celeridade e eficiência ao sistema:

“Analisando o instituto jurídico em questão, anoto que o requisito da repercussão geral foi introduzido no ordenamento jurídico nacional a fim de priorizar o papel do Supremo Tribunal Federal como corte constitucional, além de garantir a celeridade do sistema processual (artigo 5º, LXXVIII, da CRFB) e a organicidade do direito” (STF, RE 966177 RG-QO / RS, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 07/06/2017, p. 3).

Este trecho do voto evidencia estar o Colendo Tribunal efetivamente buscando ambos estes objetivos com a repercussão geral e que, possivelmente, enxergue este fortalecimento do STF como Corte Constitucional de maneira que suas decisões sejam obrigatoriamente replicadas aos demais casos idênticos, gerando uma consistência do sistema decisório.

Esta visão de Corte Constitucional é diversa daquela defendida pela presente tese, na qual o fortalecimento do Tribunal implicaria necessariamente na decisão de poucos casos, mas efetivamente casos mais relevantes para a sociedade e ou a democracia. No mesmo caso, em

debate, o Min. Gilmar Mendes menciona que “*nós já vivemos o grave problema hoje do não fluxo das repercussões gerais. Não temos conseguido julgar a repercussão geral*”. No mesmo sentido, o Min. Marco Aurélio manifestou esta preocupação em seu voto:

“O ministro Luís Roberto Barroso fez chegar às minhas mãos levantamento, quanto aos processos, revelando recurso extraordinário com repercussão geral já admitida, indicando que se demoraria, pela toada dos julgamentos – que já não é mais a de hoje, porque o Tribunal está mais ágil na apreciação dos recursos extraordinários –, mais de dez anos para liquidar, sem admissão de qualquer outro recurso, outra repercussão geral, o resíduo existente.”
(STF, RE 966177 RG-QO / RS, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 07/06/2017, p.75).

O Min. Barroso apresentou o seu entendimento sobre uma possível solução processual para lidar com a sobrecarga de processos com repercussão geral:

“As repercussões gerais novas, que sejam definidas em junho, passariam a ser julgadas a partir de fevereiro do ano seguinte com uma data marcada. Portanto, selecionadas em junho, eu diria, a primeira quarta-feira de fevereiro, o primeiro processo da pauta seria a repercussão geral 1, aprovada em junho. Depois, na semana seguinte, na segunda quarta-feira, seria a repercussão geral 2. Depois, a 3. Eu imaginaria que a gente não desse mais do que vinte por semestre, devido ao estoque. E, com isso, nós conseguiríamos ter data designada, pouco mais de seis meses e sempre menos de um ano, para julgarmos as novas repercussões gerais”.

Ou seja, o problema apontado nesta pesquisa quanto à continuidade da sobrecarga de julgamento do Supremo Tribunal está manifesto no presente caso e tem impacto na maneira de decidir da Corte.

O STF se deparou com esta questão especificamente ao refletir acerca dos efeitos do sobrestamento dos processos, já que diante de um problema concreto – que neste caso é a consequência prática do sobrestamento de processos com réus presos – o Colendo Tribunal foi levado a refletir sobre os objetivos e consequências do instituto para o sistema de justiça como um todo.

A interpretação jurisprudencial que ganhou força no STF, portanto, é a de que seria obrigatório o Ministro declarar expressamente nos autos o pedido de sobrestamento de todos os processos que versarem sobre a mesma questão para que estes sejam suspensos, já que este sobrestamento não seria presumido. Assim, em diversos casos os Ministros julgaram que não era cabível o sobrestamento por não constar nos autos qualquer decisão de suspensão dos processos relacionados, na forma do art. 1.035, § 5º, do CPC, como ilustra o trecho a seguir: “*Não havendo tal determinação do relator do processo submetido à sistemática da repercussão geral, desnecessário é aguardar o seu desfecho, ante a inexistência de obrigatoriedade*” (AG.REG. Na Ação Cível Originária 2.849 Distrito Federal, 2019, p. 10)¹⁴.

Todavia, não ficou claro neste processo se o sobrestamento dos recursos extraordinários pelos tribunais de origem ainda é compulsório, conforme ocorria na regulamentação anterior, ou seja, se apenas os processos em outras fases dependeriam de decisão expressa do STF. No entanto, uma vez que permanece imperiosa a sistemática do julgamento por amostragem, não há outra

¹⁴ A planilha referente a estes casos está no Apêndice 1. Não se trata de todos os casos no tema, mas sim de todos aqueles encontrados sob a palavra “sobrestamento”.

opção para os Tribunais de origem se não sobrestar os recursos extraordinários que versem sobre idêntica questão daquela já submetida ao julgamento do STF.

O não sobrestamento de recursos extraordinários inviabilizaria a manutenção do sistema de repercussão geral se os recursos extraordinários de teses cuja repercussão geral já foi avaliada continuassem sendo remetidos ao STF. Isto geraria novamente uma avalanche destes tipos de recursos no Tribunal.

Além do precedente firmado neste caso, muitos recursos solicitam o sobrestamento de processos até a decisão final do STF no tema. Por isso, outra orientação importante já bastante marcada unanimemente pela jurisprudência do STF é que **mesmo havendo decisão expressa de sobrestamento, ela não recai em ações de competência originária do STF**. Esta orientação apareceu em diversos dos casos encontrados¹⁵. A argumentação abaixo ilustra bem a maneira como isto apareceu:

“O reconhecimento da existência de repercussão geral da questão constitucional veiculada em recurso extraordinário implica a possibilidade de sobrestamento tão somente de recursos que versem a mesma controvérsia, efeito que não atinge as ações de competência originária do Supremo Tribunal Federal. Inexistência de óbice à apreciação do mérito da presente ação, revelando-se descabido o pedido de sobrestamento do feito.”

(ACO no 2.591/DF-AgR, Tribunal Pleno, da relatoria do Ministro Dias Toffoli, DJe de 2/12/16; e ACO no 2.128/DF-AgR-ED, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 3/3/16).

Em alguns destes casos, inclusive, o Min. Relator falou em não cabimento do sobrestamento para a competência geral do STF, seja ela originária ou não. Na ACO no 2.591/DF-AgR, Tribunal Pleno, da relatoria do Min. Dias Toffoli, DJe de 2/12/16 citada em muitos casos como precedente neste ponto, o Min. Dias Toffoli argumentou que:

“Cumprе esclarecer que a suspensão de processos prevista no mencionado dispositivo do novo Código de Processo Civil (Lei no 13.105/2015) – que passou a dispor sobre “a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão [constitucional acerca da qual esta Corte reconheceu a existência de repercussão geral] e tramitem no território nacional” (art. 1.035, § 5o, do CPC atual) – consiste em orientação vertical emanada do Supremo Tribunal Federal aos demais órgãos do Poder Judiciário, e não em orientação horizontal do STF para o próprio STF, o qual permanece livre para julgar os processos de sua competência originária, que, justamente em razão da **máxima relevância constitucional da matéria** neles tratadas, são passíveis de **análise imediata** por esta Suprema Corte, sem sofrer, obrigatoriamente, o “efeito paralisante” decorrente do reconhecimento da repercussão geral quanto à questão” (ACO no 2.591/DF-AgR, Tribunal Pleno, da relatoria do Ministro Dias Toffoli, DJe de 2/12/16, p. 5 e 6).

Outra diretriz jurisprudencial acerca do sobrestamento, entende não ser preciso aguardar-se o trânsito em julgado do acórdão que decidiu o recurso representativo da controvérsia para sua

¹⁵ A planilha referente a estes casos está no Apêndice 2. Não se trata de todos os casos no tema, mas sim de todos aqueles encontrados sob a palavra “sobrestamento”.

aplicação nos demais casos idênticos¹⁶. Bastaria a publicação do acórdão para iniciar o dever dos demais Tribunais de origem de aplicar a decisão do STF.

O STF também deixou claro que a Reclamação Constitucional (prevista no art. 988, § 5º, II, do CPC de 2015) não é o instrumento processual adequado para solicitar o *distinguish* de casos com o paradigma da repercussão geral e, por consequência, solicitar a suspensão do sobrestamento.

No AG. Reg. na Reclamação 30.967/DF, julgado em 04/02/2019 sob relatoria do Min. Alexandre de Moraes, por exemplo, o STF entendeu destinar-se a Reclamação a garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral *reconhecida* ou de acórdão proferido em julgamento de recurso extraordinário *repetitivo*. O instrumento cabível para argumentar que o caso se refere a outra questão constitucional seria o agravo interno de que trata o art. 1.030, § 2º, do CPC¹⁷. Esta decisão do STF cuida para que o instituto da repercussão geral não acabe tendo um efeito rebote no sentido de ampliar novamente o número de casos no STF, por meio das Reclamações, conforme ilustra o trecho a seguir:

“Faz todo sentido, nesse caso, a afirmação colocada no início, no sentido do **zelo do Código em não banalizar o instituto**. O acesso direto ao SUPREMO por meio de reclamação destina-se a tutelar não só o interesse das partes, mas principalmente a correta aplicação dos entendimentos sobre matéria constitucional dotada de relevância transcendental.

Em síntese: a reclamação de que trata o art. 988, § 5o, II, do CPC (a) cabe tão somente do julgado que resultar da apreciação do agravo interno de que trata o art. 1.030, § 2o, do CPC e (b) pode apontar como fundamento *exclusivamente* acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral RECONHECIDA ou acórdão proferido no julgamento de Recurso Extraordinário repetitivo.”

(STF, AG. Reg. na Reclamação 30.967/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 04/02/2019)

Os Ministros também defendem não ser cabível pedido de sobrestamento quando o recurso é inadmissível por falta de outras preliminares como, por exemplo, tempestividade do recurso. No ARE 1088207 ED/SP, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, julgado em 08/06/2018, por exemplo, o STF firmou a posição de que “*O recurso extraordinário é manifestamente intempestivo. (...) Esta CORTE já firmou entendimento no sentido de que não cabe recurso extraordinário contra acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça que, em julgamento de recurso especial, mantém os fundamentos das instâncias ordinárias, os quais não foram objeto de apelo extremo em momento oportuno. (...) Descabe falar-se em sobrestamento dos autos para fins de aplicação da sistemática da repercussão geral, tendo em vista a inadmissibilidade do recurso*”¹⁸.

Uma prática que foi comum a muitos acórdãos foi a majoração da condenação por honorários advocatícios e multa por se tratar de recurso protelatório. Esta é uma prática do STF para desestimular a cultura de recorrer com o fito de adiar o resultado da decisão, movendo a

¹⁶ Os casos em que o STF determinou que não seria necessário aguardar o trânsito em julgado para a aplicação do resultado aos demais foram: (1) STF, RMS 35.837 AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 17/05/2019; (2) STF, RMS 36.275 AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 17/05/2019; (3) STF, RMS 27.684 AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 10/05/2019; (4) STF, RMS 35.348 AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 10/05/2019; STF, RE 1035126 AgR-E/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 29/09/2017

¹⁷ A mesma questão e resposta estavam presentes nos seguintes casos: STF, Rcl 27372 AgR/RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 05/10/2018; STF, Rcl 24632 AgR/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 11/09/2017; STF, Rcl 25090 AgR / RJ, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 11/11/2016; Rcl 23329 AgR / SP, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 14/10/2016;

¹⁸ Também ocorreu no STF, ARE 1063665 AgR/GO, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 09/03/2018; STF, RE 924413 ED-AGR/PR, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 20/04/2017;

máquina do Judiciário e sobrecarregando o STF sem motivo justo para tanto. Este mecanismo protege em certa medida o objetivo da repercussão geral de se evitar a sobrecarga do STF.

Alguns outros casos abordaram nuances da prática da sistemática da repercussão geral.

Na PET 7343 AGR/SP ficou decidido, por exemplo, que não há recurso no STF para discutir o indeferimento da medida de urgência pela instância de origem e que a concessão de efeito suspensivo a recurso extraordinário pode ser requerida ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, no período compreendido entre sua interposição e a publicação da decisão de admissão, assim como no caso de o recurso ter sido sobrestado por conta de precedente de repercussão geral. Ficou consignado, no caso, que a competência para sobrestar os recursos extraordinários com repercussão geral não se confunde com o exame do mérito recurso extraordinário, com juízo de inadmissibilidade ou com julgamento de recursos ou agravos, pois, mesmo após o reconhecimento da repercussão geral, sua jurisdição não se encontra esgotada no Tribunal de origem. O relator explica que a jurisdição do STF só é iniciada caso o Tribunal *a quo* não se retrate e mantenha a aplicação de tese contrária ao entendimento firmado pelo STF (STF, PET 7343 AGR/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 07/05/2018).

Neste mesmo sentido, o ARE 895288 AGR/DF consigna que não é cabível recurso no STF contra decisão que determina sobrestamento de processos, já que este ato judicial não possui conteúdo decisório (STF, ARE 895288 AGR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 28/09/2018). A devolução dos autos ao Tribunal de origem também ocorre caso o processo esteja em fase de embargos de declaração e seja declarada a existência de repercussão geral no tema, conforme decidido no RE 451209 AGR-ED / RS (STF, RE 451209 AGR-ED / RS, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 07/05/2018).

Por fim, uma questão que não foi apresentada nos casos anteriores, mas que parece estar consolidada na jurisprudência do Supremo Tribunal tem sido a de considerar que a atribuição de efeito suspensivo a recurso extraordinário sobrestado na origem em razão do reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional discutida como de competência do Tribunal de origem, como, por exemplo, ocorreu na AC 3186 AGR/PR e na AC 4011 AGR/SP (STF, AC 3186 AGR/PR, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 20/04/2017; e STF, AC 4011 AGR/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/09/2016).

Em resumo, portanto, as orientações jurisprudenciais quanto ao sobrestamento que se podem retirar dos casos encontrados são:

- Não há obrigatoriedade de sobrestamento caso não conste nos autos decisão de suspensão dos processos relacionados;
- Pode haver o sobrestamento de processos de qualquer temática, inclusive penal, exceto se houver réu preso provisoriamente;
- O sobrestamento não atinge as ações de competência originária do STF;
- Não é necessário aguardar o trânsito em julgado do acórdão que decidiu o recurso representativo da controvérsia para sua aplicação nos demais casos idênticos, bastando a publicação do acórdão;
- Não é cabível pedido de sobrestamento quando não estão presentes os demais pressupostos recursais (tempestividade, preparo e regularidade formal);
- Não existe recurso possível perante o STF para solicitar o sobrestamento de processos ou sua suspensão. Isto deverá ser feito sempre no Tribunal de origem;
- É do Tribunal de origem a competência para declarar o efeito suspensivo aos processos sobrestados em virtude de reconhecimento da existência de repercussão geral em processo paradigma; e

- A Reclamação não é o meio processual adequado e, portanto, não pode ser usada com a finalidade de pedir a anulação do sobrestamento do processo por se tratar de tema diverso.

A ampliação da possibilidade de sobrestamento de apenas os recursos extraordinários para todos os processos no país que versem sobre o mesmo tema tem efeitos muito mais amplos sobre as decisões do Judiciário.

Hoje são 27 teses com determinação de sobrestamento nacional dos processos, ou seja, todos após a vigência do Novo CPC, sendo que apenas 6 tiveram seu mérito julgado¹⁹. Além de obrigar os Tribunais de origem a aguardar o julgamento do STF nos casos em que houver expresso pedido de sobrestamento feito pelo relator nos autos, os juízes são compelidos a aplicar a decisão tomada pelo STF ou poderão ter sua decisão reformada monocraticamente por meio de agravo.

Portanto, é possível notar como a repercussão geral força aos Tribunais de origem uma obrigatoriedade de uniformização das respostas e tem efeitos no curso de processos que se encontram em diferentes fases. Por isso, esta tese defende que se trata de uma alternativa para solução de processos em massa.

Diante disto, o próximo tópico da presente pesquisa irá dissertar sobre estes efeitos da repercussão geral nos Tribunais de origem.

2.2. Efeitos do julgamento em repercussão geral e impacto no ordenamento jurídico: gestão de processos em massa

Conforme explicado no item anterior, a dinâmica da repercussão geral pressupõe a escolha de dois ou mais recursos paradigmas, a fim de possa o STF decidir sobre aquela tese constitucional. Uma vez feita esta escolha, todos os demais recursos extraordinários ficam sobrestados nos Tribunais de origem, bem como o STF pode determinar o sobrestamento de todos os processos que versem sobre o mesmo tema, conforme artigo 1.035, do Novo CPC.

Caso os processos sejam suspensos pelo STF, o artigo 1.036, do CPC/15, determina em seu §8º que as partes sejam intimadas da decisão de suspensão de seu processo, determinação esta a ser proferida pelo respectivo juiz ou relator, quando informado da decisão do STF. A parte poderá alegar ser a questão tratada em seu processo distinta daquela debatida no STF com repercussão geral (artigo 1.037, § 9º, do CPC/15), interpondo agravo interno ao juiz ou relator de seu processo. Reconhecida a distinção no caso, o próprio juiz ou relator dará prosseguimento ao processo (artigo 1.037, § 9º, do CPC/15) Da decisão de distinção caberá agravo de instrumento, se o processo estiver em primeiro grau, ou agravo interno, se a decisão for de relator.

Portanto, nos Tribunais de origem o curso da repercussão geral pode acarretar um aumento do fluxo processual. Por outro lado, pode haver um ganho na gestão processual dos casos idênticos nos casos sobrestados, já que a decisão do STF deverá ser replicada em todos os demais casos. Isto porque art. 1.039, do CPC/15, determina que “*decididos os recursos afetados, os órgãos colegiados declararão prejudicados os demais recursos versando sobre idêntica controvérsia ou os decidirão aplicando a tese firmada*”.

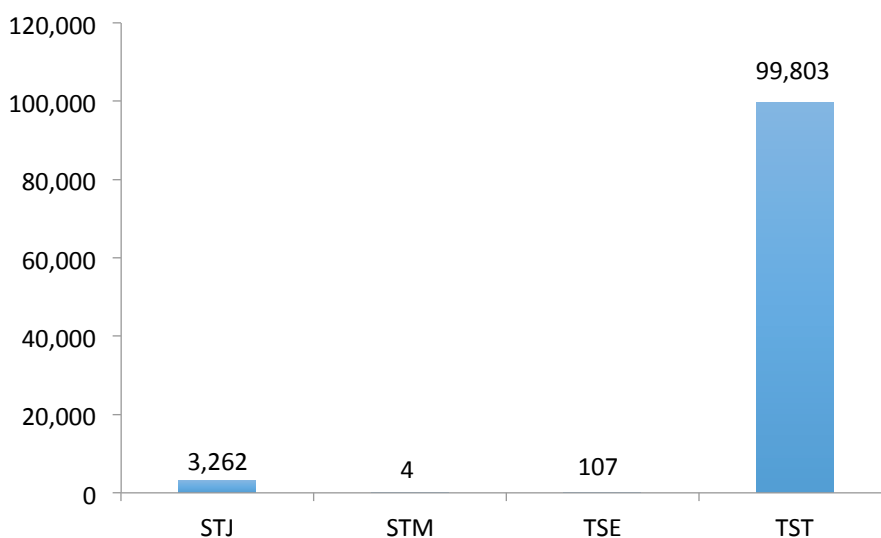
¹⁹

Informação disponível em <http://stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=repercussaoTemasSuspensao&pagina=principal> em 12/11/2019. acessado

De todo modo, caso seja negada a existência de repercussão geral no recurso extraordinário afetado, serão considerados automaticamente inadmitidos os recursos extraordinários cujo processamento tenha sido sobrestado (art. 1.039, parágrafo único, do CPC/15).

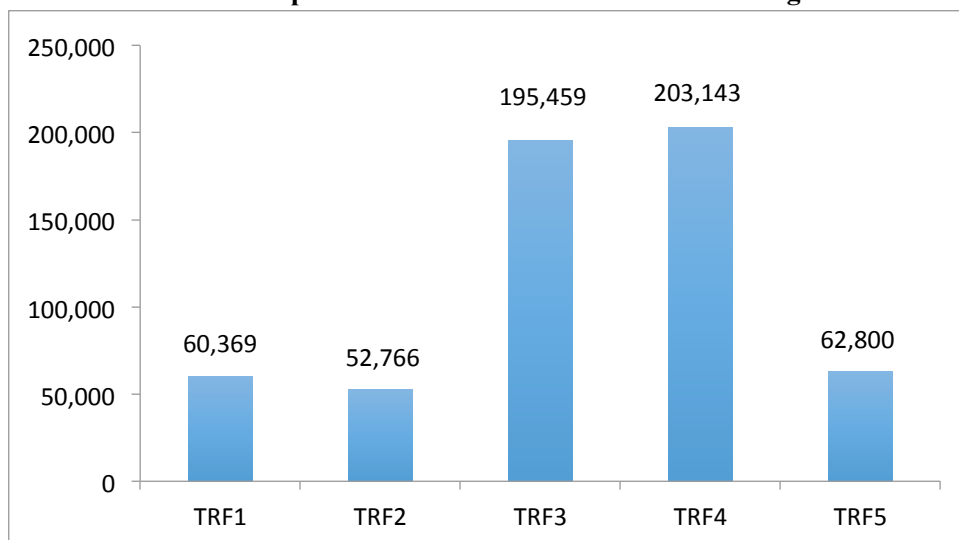
Existe um número bastante significativo de processos sobrestados em cada um dos Tribunais brasileiros. Abaixo está o gráfico dos processos sobrestados pela repercussão geral nos tribunais superiores:

Gráfico 1: Número de processos sobrestados nos Tribunais Superiores



Trata-se de um total de 103.176 processos sobrestados nos Tribunais Superiores. Os Tribunais Regionais Federais também apresentam um alto número de processos sobrestados:

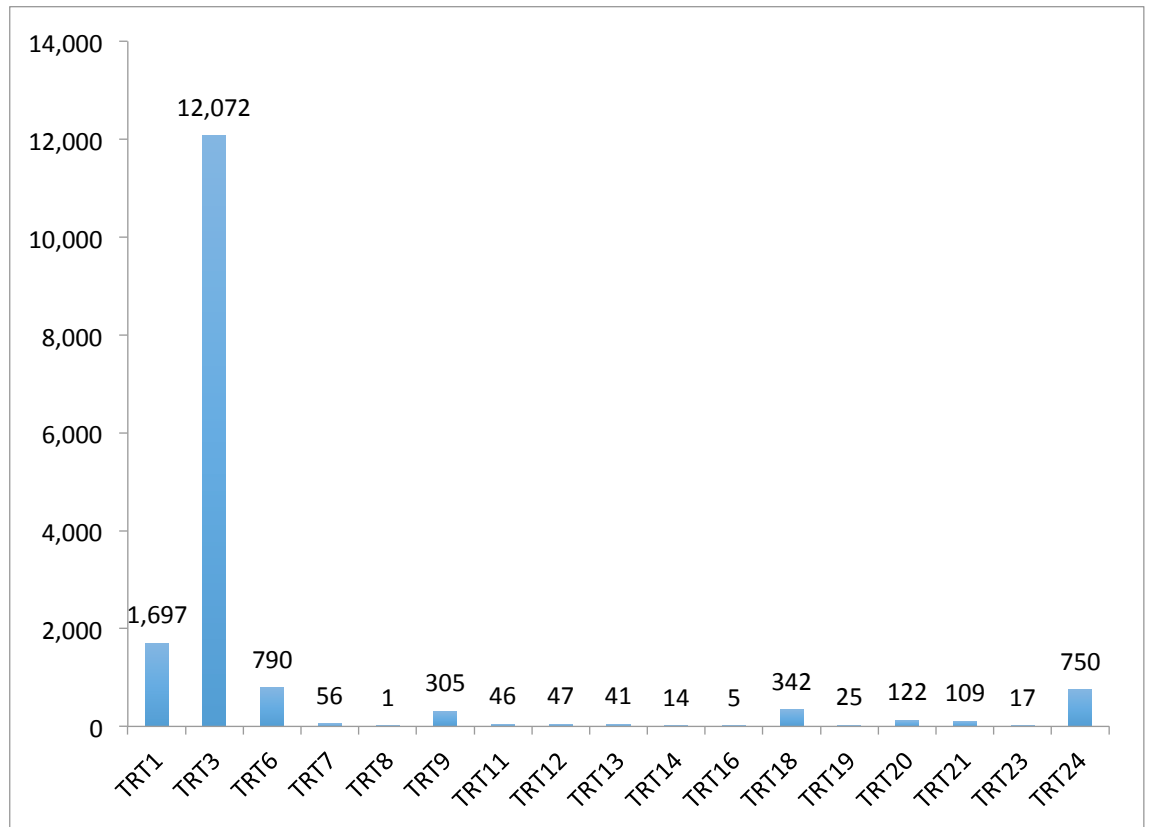
Gráfico 2: Número de processos sobrestados nos Tribunais Regionais Federais (TRFs)



Nos TRFs, lidamos com um total de 574.537 processos sobrestados, aguardando decisão do STF. O número de processos suspensos varia bastante nos Tribunais Regionais Federais, estando no TRF da 3ª Região (formada por São Paulo e Mato Grosso do Sul) e TRF da 4ª Região (composta por Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) os maiores números de processos sobrestados, entretanto, vale destacar serem estes os Tribunais Federais com maior número de processos.

A Justiça do Trabalho é considerada uma justiça especializada nas questões de direito do trabalho e possui 24 Tribunais Regionais. Direito processual trabalhista é um tema no qual há muitos recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida.

Gráfico 3: Número de processos sobrestados nos Tribunais Regionais do Trabalho



O TRT 3, que exerce jurisdição sob o estado de Minas Gerais, possui um número de processos sobrestados maior que os demais tribunais. No total existem 16.439 processos sobrestados nos Tribunais Regionais do Trabalho.

Há também um grande número de processos sobrestados nos Tribunais Estaduais. Os gráficos dos Tribunais Estaduais abaixo estão organizados por região para facilitar a visualização do conteúdo.

Gráfico 4: Número de processos sobrestados na Região Norte

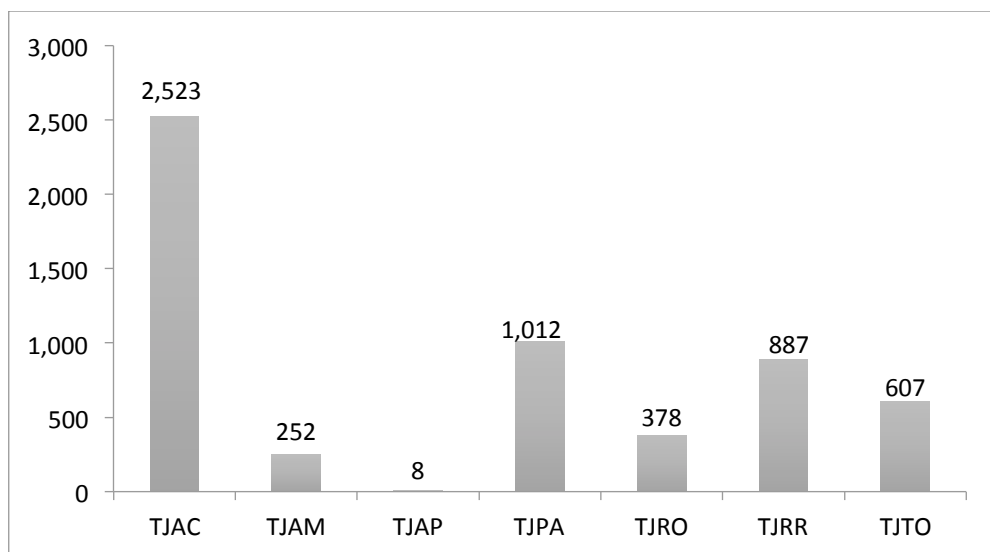


Gráfico 5: Número de processos sobrestados na Região Nordeste

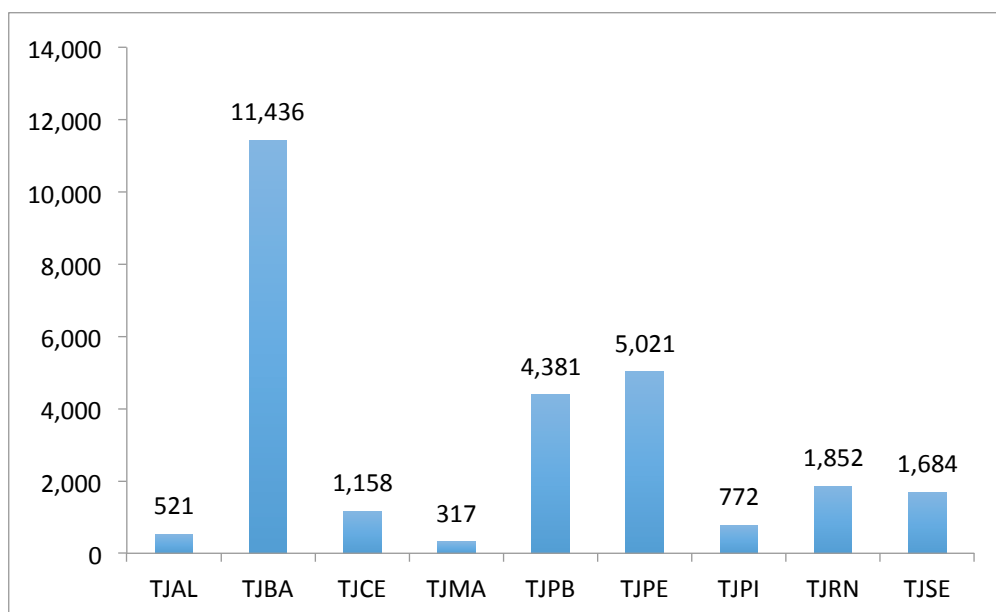


Gráfico 6: Número de processos sobrestados na Região Centro-Oeste

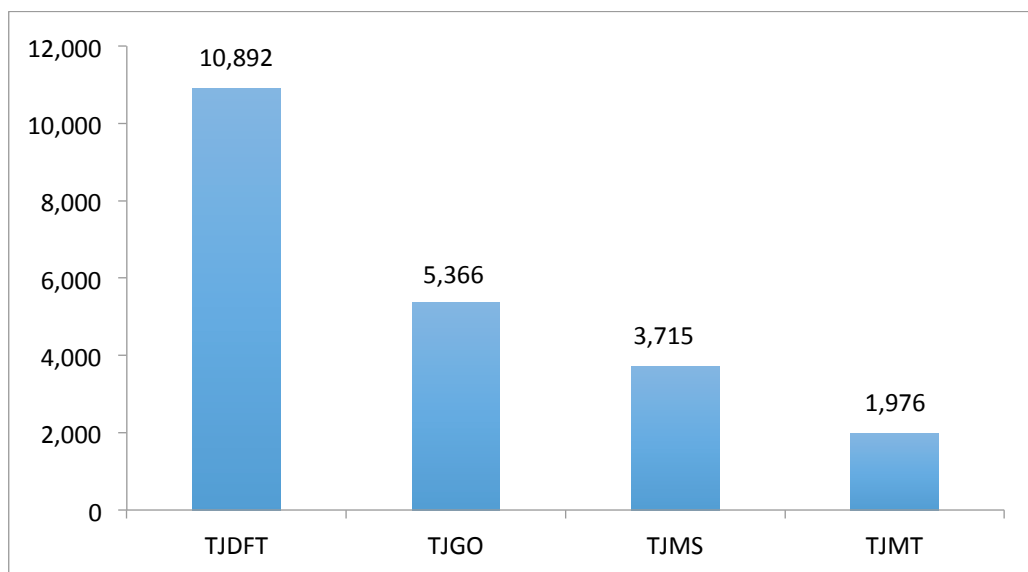


Gráfico 7: Número de processos sobrestados na Região Sudeste

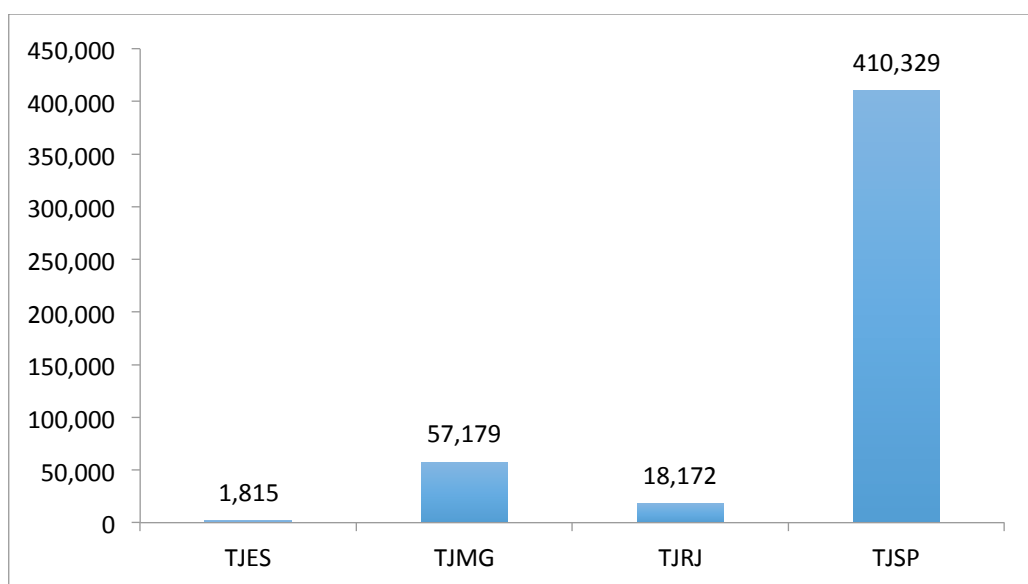
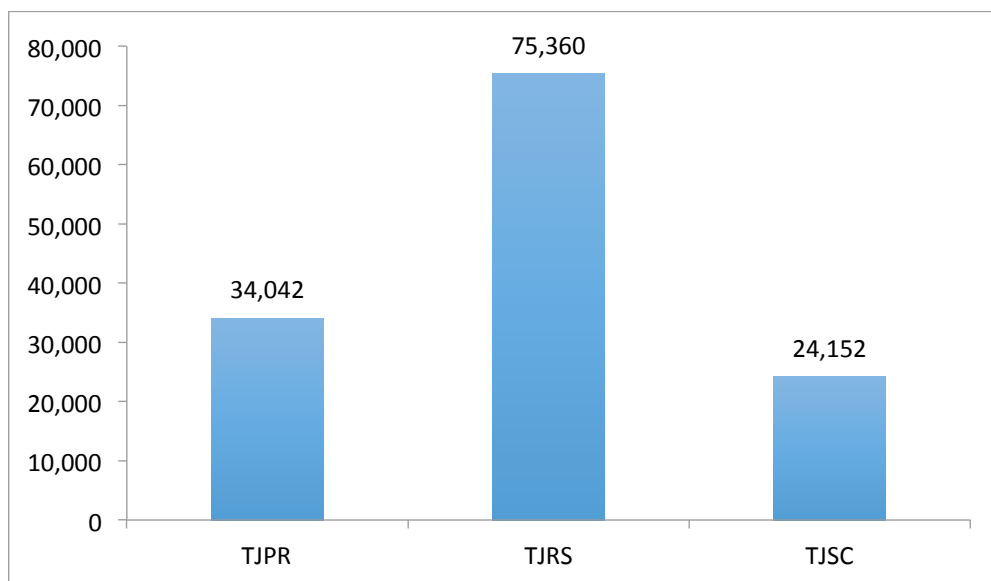


Gráfico 8: Número de processos sobrestados na Região Sul



Nos Tribunais Estaduais da Região Norte existe um total de 5.667 processos sobrestados, enquanto na Região Nordeste este total é de 27.142, número semelhante ao Centro-Oeste que é de 21.949. Já nos Tribunais da Região Sul, mesmo sendo esta composta por apenas três Estados, o total é de 133.554 processos suspensos.

No tocante Região Sudeste, o número de procesos sobrestados é consideravelmente, alcançando a monta de 487.495 ações suspensas. Somente no estado de São Paulo há 410.329 processos aguardando julgamento do recurso representativo da controvérsia. Assim, no país todo temos 1.369.959 processos sobrestados até o momento.

Portanto, o impacto nos Tribunais de origem da decisão de mérito do STF nos recursos representativos da controvérsia é significativo, estando no **Anexo 2** a tabela com o número de sobrestados por tema.

Para se ter uma ideia do tamanho deste impacto, a resolução do mérito dos 5 temas com maior número de processos sobrestados teria impacto em quase 1 milhão de processos (950.716):

Número da Tese	Tema	Número de processos sobrestados
STF RG 264	Agravo de instrumento interposto contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, o direito, ou não, a diferenças de correção monetária de depósitos em cadernetas de poupança, por alegados expurgos inflacionários decorrentes dos planos econômicos denominados Bresser e Verão.	369.438
STF RG 265	Agravo de instrumento interposto contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, o direito, ou não, a diferenças de correção	207.665

	monetária de depósitos em cadernetas de poupança, por alegados expurgos inflacionários decorrentes do plano econômico denominado Collor I.	
STF RG 810	Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 102, caput, I, e 195, § 5º, da Constituição Federal, a validade, ou não, da correção monetária e dos juros moratórios incidentes sobre condenações impostas à Fazenda Pública segundo os índices oficiais de remuneração básica da caderneta de poupança (Taxa Referencial – TR), conforme determina o art. 1º-F da Lei 9.494/1997, com a redação dada pela Lei 11.960/2009.	143.318
STF RG 285	Agravo de instrumento interposto contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário em que se discute, o direito, ou não, a diferenças de correção monetária de depósitos em cadernetas de poupança, não bloqueados pelo Banco Central do Brasil, por alegados expurgos inflacionários decorrentes do plano econômico denominado Collor II.	121.520
STF RG 503	Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 5º, caput e XXXVI, 40, 194, 195, caput e §5º, e 201, §1º, da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de reconhecer validade jurídica ao instituto da desaposentação, por meio do qual seria permitida a conversão da aposentadoria proporcional em aposentadoria integral, pela renúncia ao primeiro benefício e cômputo das contribuições recolhidas posteriormente à primeira jubilação.	108.775

Fica mais uma vez comprovado aqui que a repercussão geral é utilizada para a gestão destes processos idênticos e massificados estão presentes em toda a Justiça brasileira.

Cada decisão tomada pelo STF terá impacto em centenas de milhares de processos idênticos desobstruindo a carga de trabalho do Judiciário e gerando uma grande massa de decisões idênticas. O trabalho de gestão destes processos fica com os Tribunais na origem, mas estes conseguem resolver um grande número de casos de uma única vez, aplicando a decisão de mérito tomada pelo STF em recursos extraordinários com repercussão geral. Enquanto isso não acontece, muitos destes processos ficam suspensos e, portanto, sem exigir qualquer atividade do Tribunal, reduzindo assim o consumo de recursos humanos e tempo de seu pessoal.

É possível perceber tratarem três destes cinco temas do reajuste do valor pago pelos bancos às cadernetas de poupança nos planos econômicos Bresser, Verão e Collor I e II. Portanto, o impacto desta decisão do STF, ao ser replicada a todos estes processos, se dará não apenas nos processos pendentes no Judiciário, mas também no sistema financeiro nacional e na renda de centenas de milhares de pessoas. Quanto aos outros dois temas, estes também terão grande impacto financeiro na Fazenda Pública e Previdência Social.

O art. 1.040, do CPC designa os procedimentos que ocorrerão após a publicação do acórdão no recurso representativo da controvérsia. Os Tribunais de origem deverão analisar o acórdão impugnado no recurso extraordinário. Caso o acórdão recorrido coincida com a orientação firmada em repercussão geral pelo STF, o Presidente ou o Vice-Presidente do Tribunal de origem negará seguimento aos recursos especiais ou extraordinários sobrestados. Por outro lado, se o acórdão recorrido contrariar a decisão do STF, o Tribunal de origem deverá se retratar ou, caso não queira se retratar, deve remeter o processo para o STF. Já os processos suspensos em primeiro e segundo grau de jurisdição retomarão o curso para julgamento e aplicação da tese firmada pelo Tribunal Superior.

Assim, supõe-se que esta prática reduziria a médio prazo o número de recursos propostos perante o Judiciário, eis que a tese firmada no STF será aplicada a todos os casos idênticos.

O inciso IV, do artigo 1.040, do CPC, também requer que o resultado do julgamento seja comunicado ao órgão, ente ou agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação da tese adotada, nos casos em que os recursos versarem sobre questão relativa a prestação de serviço público objeto de concessão, permissão ou autorização. Isso porque a decisão do STF em repercussão geral vinculará também a Administração Pública, o que também teria potencial para a redução do número de processos administrativos.

Depois, o artigo 1.040 apresenta incentivos para que as partes desistam do processo, caso entenda que a decisão tomada pelo STF seja idêntica àquela de seu processo. O §1º indica que “*a parte poderá desistir da ação em curso no primeiro grau de jurisdição, antes de proferida a sentença, se a questão nela discutida for idêntica à resolvida pelo recurso representativo da controvérsia*”, independentemente do consentimento do réu (§3º), isentando inclusive do pagamento de custas e de honorários de sucumbência caso a desistência ocorra antes da apresentação da contestação (§2º).

Caso o juiz ou Tribunal se recuse a observar a decisão do STF, poderá ser interposto recurso extraordinário ao STF, ao qual caberá, se for o caso, aplicar sua decisão liminar e monocraticamente. Caso haja outras questões no processo além da questão constitucional discutida, estas terão seguimento nos Tribunais de origem após a recusa do recurso ou juízo de retratação.

A pesquisa realizada pela SBDP, em 2010, no programa “Pensando o Direito do Ministério da Justiça” trouxe algumas conclusões com relação à aplicação da repercussão geral nos tribunais de origem: (1) detectou-se um problema relacionado à falta de adequado registro e organização de informações em bancos de dados pelos Tribunais; (2) heterogeneidade dos atos normativos que regulavam a repercussão geral em cada Tribunal; (3) dúvida sobre o recurso cabível para a distinção de processo sobrestado; (4) falta de previsão de instrumentos de revisão de tese.

Desde então a legislação foi alterada para unificar as possibilidades de recurso e também de revisão de tese, conforme explicado no item 2.1. Além disso, o STF ampliou consideravelmente o acesso a informações relacionadas à repercussão geral, disponibilizando inclusive listas de temas com repercussão geral, o número de processos sobrestados sob cada tema, incluindo um tópico “repercussão geral” em seu site. O STF também melhorou a comunicação com os Tribunais de origem, criando inclusive, o periódico “Repercussão Geral em pauta”, elaborado pelo Núcleo de Apoio à Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, o qual objetiva auxiliar a gestão da repercussão geral no Poder Judiciário e apresenta as mais recentes informações deste Tribunal sobre o assunto para que os Tribunais de origem possam sempre acompanhar o que está sendo feito no STF. Portanto, os problemas iniciais com relação à aplicação da repercussão geral parecem superados.

A Resolução 235, de 13 de julho de 2016, do CNJ, padroniza os procedimentos administrativos decorrentes da Repercussão Geral.

O art. 5º cria o Banco Nacional de Dados Pesquisável, com registro eletrônico e informações sobre a repercussão geral, os recursos repetitivos e os incidentes de assunção de competência, o qual é (ou deveria ser) alimentado pelos Tribunais e cujas informações são disponibilizadas publicamente pelo CNJ. A alimentação dos bancos de dados deve ser feita via *Web Service* em rotina diária. Os Anexos da Resolução indicam o que deve constar nos bancos de dados.

A Resolução ordena também a criação de Núcleos de Gerenciamento de Precedentes (Nugep) pelo STJ, TST, TSE, STM, Tribunais de Justiça, TRFs e TRTs, os quais tem por função: (i) uniformizar o gerenciamento dos procedimentos administrativos em relação à repercussão geral, casos repetitivos e incidentes de assunção de competência; (ii) alimentar o banco de dados do tribunal; (iii) controlar os dados referentes aos grupos de representativos; (iv) acompanhar a tramitação dos recursos selecionados como representativos da controvérsia (paradigmas) e informar sobre sua publicação e trânsito em julgado; (v) auxiliar o órgão julgador na gestão de acervo dos recursos sobrestados; (v) e informar ao Nugep do CNJ sobre a existência de processos com possibilidade de gestão perante empresas públicas e privadas e agências reguladoras para implementação de práticas de autocomposição.

Foi também esta Resolução que determinou a organização dos processos em grupos de representativos da controvérsia, permitindo a padronização e organização destes recursos, atribuindo um número sequencial para cada “questão discutida”.

A quantidade de processos impactados pelas decisões do STF ficou bastante clara com os números apresentados neste tópico. Cada decisão de mérito tomada pelo STF em recurso extraordinário com repercussão geral vai impactar um grande número de processos nos tribunais de origem. A regulamentação deste processamento está cada vez mais detalhada para dar conta da gestão destes processos, com a padronização de procedimentos e a criação de núcleos próprios para o gerenciamento deles. Tudo isso aponta para o fato de que a repercussão geral é na verdade uma maneira de vincular tantos casos repetitivos a uma única orientação jurisprudencial, que no caso é a do STF.

2.3. O IRDR e o reflexo das demandas repetitivas no Judiciário

O Novo CPC trouxe inúmeras alterações ao Direito Processual brasileiro, dentre estas aquelas relacionadas ao funcionamento da repercussão geral, conforme demonstrado nos itens anteriores.

Além destas, o Novo CPC instituiu o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), o qual visa reunir as demandas idênticas de uma mesma localidade, a fim de que o Tribunal competente julgue aquela tese e a solução seja aplicada a todos os casos idênticos. Isso contribui para a gestão dos processos, aumentando – ao menos em tese - a celeridade processual e a coerência e uniformidade das decisões judiciais.

O artigo 976, do CPC/15, estabelece que uma vez verificada a repetição de processos que contenham controvérsia sobre uma mesma questão unicamente de direito, e que diante desta repetição a tomada de decisões contraditórias geraria risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, poderá ser instaurado no Tribunal competente o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. Diante deste cenário, os demais processos daquela localidade referentes ao mesmo tema serão sobrestados até a decisão final do Tribunal competente, devendo esta aplicada a todos os casos idênticos e sobrestados. Caso haja recurso ao STJ, a tese fixada por esta Corte deverá ser aplicada em todos os processos do país sobre aquela questão.

A dinâmica de processamento do IRDR é muito semelhante à dinâmica processual da repercussão geral nos Tribunais Superiores. Em ambos os casos, identificam-se processos semelhantes, selecionam-se processos representativos daquela controvérsia, são sobrestados todos

os demais que tratem do mesmo tema e depois reproduz-se a tese fixada no caso paradigma a todos os demais casos suspensos.

A diferença principal em termos processuais é que a repercussão geral é requisito obrigatório de todos os recursos extraordinários, sendo condição de existência para o recurso, enquanto o IRDR necessita de provocação pelas partes legitimadas, quais sejam: a) Juiz ou Relator; b) Partes; c) Ministério Público; d) Defensoria Pública; e acolhimento pelo Tribunal. Outras diferenças são que a repercussão geral se restringe a questões constitucionais e permite o sobrestamento nacional de todos os processos no tema, enquanto o IRDR se restringe a um determinado Estado ou região, podendo ser expandido para todo o território nacional apenas por decisão do STJ, e permite o sobrestamento de processos por no máximo um ano.

A incorporação do IRDR pelo Novo CPC e a coincidência de modelo de processamento com a repercussão geral corrobora a hipótese da pesquisa de que a repercussão geral não é um filtro processual, mas uma maneira de replicar a mesma decisão a muitos casos. O IRDR parece ter sido inspirado pela repercussão geral na maneira como esta se dá na prática, já que tem exatamente o objetivo de evitar decisões controvertidas e provocar melhor gestão e celeridade processual. Todas estas mudanças legislativas parecem corroborar com uma mesma agenda de organização da justiça e otimização dos recursos no que concerne a demandas repetitivas.

2.4. Plenário virtual e Victor: eficiência no julgamento, celeridade e acesso à Justiça?

Com a implementação da repercussão geral o STF passou a adotar o chamado Plenário virtual para as decisões sobre a existência ou não de repercussão geral. Inicialmente esta votação era feita em Plenário presencial, porém a Emenda Regimental 21 autorizou a submissão da manifestação por meio eletrônico. Foi então instituído o Plenário virtual, uma plataforma eletrônica na qual os Ministros manifestam sua posição clicando na resposta “há” ou “não há” repercussão geral. Caso o Ministro não se manifeste no prazo de 20 dias a plataforma computa sua resposta de acordo com a presunção legal para aquele tipo de decisão, ou seja, presume a existência de repercussão geral, caso se trate de uma questão constitucional, ou presume a inexistência de repercussão geral, caso o Min. Relator entenda que se trata de uma questão infraconstitucional.

O Novo CPC autoriza a realização digital de todos os processos e atos (art. 193). A Lei 11.419/2006 regula a informatização do processo judicial e autoriza a realização de todos os atos e termos do processo por meio cibernético. O art. 8º desta Lei autoriza ao Judiciário desenvolver “*sistemas eletrônicos de processamento de ações judiciais por meio de autos total ou parcialmente digitais, utilizando, preferencialmente, a rede mundial de computadores e acesso por meio de redes internas e externas*”.

Na consulta nº 000147360.2014.2.00.0000, feita pelo Presidente da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul ao CNJ, foi questionada a possibilidade de realização de sessões de julgamento por meio eletrônico não presencial (virtual) para julgar recursos, nos quais não haja manifestação oral de advogado. O CNJ, por unanimidade, decidiu que são legais as sessões eletrônicas ou virtuais de julgamentos colegiados, “*seja em razão do princípio da instrumentalidade das formas, seja porque o CPC e a Lei n. 11.419/2006 de há muito autorizam a realização de todos os atos e termos do processo por meio eletrônico*”.

Para decidir o CNJ mencionou que o STF já decide por meio de Plenário virtual e argumentou que a busca por celeridade processual passa pelo uso inteligente e racional da tecnologia da informação, o qual deve sempre ser feito com cautela. Portanto, a resposta do CNJ foi positiva para o uso de sessões virtuais para julgamentos coletivos (Câmaras, Turmas e Plenários), demonstrando uma expansão deste meio decisório.

No princípio, apenas o voto do Ministro relator era justificado no Plenário virtual. As divergências a este voto não precisavam de argumentação no Plenário virtual, o que fazia com que alguns casos ficassem sem justificativa quando o relator era vencido. Pesquisa realizada pela SBDP constatou esta questão:

“Casos em que houve divergência não fundamentada – uma violação indiscutível ao art. 93, inciso IX da Constituição – mostram, entretanto, ser necessária a regulamentação da necessidade de manifestação por escrito do primeiro ministro divergente. Por enquanto, essa necessidade é estabelecida apenas jurisprudencialmente, tendo sido afirmada no RE-QO 559.994.”
(SBDP, 2011, p. 23)

Apenas em 2014, a Emenda Regimental 49 corrigiu este problema, alterando o art. 324, §3º do RISTF, para criar a obrigatoriedade de designação de um novo relator para apresentar argumentos caso o relator original ficasse vencido. Ao novo ministro designado também competirá a relatoria do recurso para exame do mérito e de incidentes processuais.

Na própria repercussão geral o uso do plenário virtual foi paulatinamente expandido. Primeiro, votava-se apenas sobre a existência ou não de repercussão geral. Depois, passou a ser possível votar se a questão sob julgamento é ou não uma questão constitucional para, caso positivo, só então ser julgada a existência de repercussão geral da questão. Esta alteração é importante porque a presunção de existência de repercussão geral passa a ser invertida nos casos em que a questão fosse considerada infraconstitucional, ou seja, nessa situação, passível de votação por maioria, presume-se a inexistência de repercussão geral.

Depois, nos casos de presunção de existência de repercussão geral porque o recurso extraordinário é contra acórdão que desrespeita Súmula ou jurisprudência consolidada do STF, a Suprema Corte passou a ter a opção de votar pela reafirmação da jurisprudência – já consolidada – no próprio Plenário virtual, ficando decidido ali mesmo o mérito da questão. Além disso, houve uma ampliação desta última possibilidade por meio da própria jurisprudência do STF, que entendeu por bem interpretar o CPC de maneira expansiva para compreender também os casos em que o acórdão recorrido está em consonância com a sua jurisprudência, fato que será discutido adiante.

Devido à sua agilidade, o uso do Plenário virtual no STF vem sendo expandido também para além dos recursos extraordinários. Primeiro, a Emenda Regimento nº 52, do RIST, previu a possibilidade de julgamento medidas cautelares em ações de controle concentrado, referendo de medidas cautelares e de tutelas provisórias e demais classes processuais cuja matéria discutida tenha jurisprudência dominante na Corte Constitucional.

A Resolução nº 642, de 14 de junho de 2019, ampliou ainda mais o uso do Plenário virtual, prevendo a possibilidade de julgamento de (I) agravos internos, agravos regimentais e embargos de declaração; (II) medidas cautelares em ações de controle concentrado; (III) *referendum* de medidas cautelares e de tutelas provisórias; (IV) recursos extraordinários e agravos, inclusive com repercussão geral reconhecida, cuja matéria discutida tenha jurisprudência dominante no âmbito do STF; (V) demais classes processuais cuja matéria discutida tenha jurisprudência dominante no âmbito do STF; sempre a critério do Ministro relator, a quem cabe inserir ementa, relatório e voto no ambiente virtual.

Uma vez iniciado o julgamento, os demais Ministros terão até 5 (cinco) dias úteis para se manifestar. Os Ministros que não se pronunciarem no prazo terão seu voto presumido como acompanhando o Ministro relator.

O art. 6º da Resolução, estabelece que os Ministros poderão votar nas listas como um todo ou em cada processo separadamente, e que as opções de voto serão: (a) acompanho o Relator; (b)

acompanho o Relator com ressalva de entendimento; (c) diverjo do Relator; ou (d) acompanho a divergência. No caso de ressalva de entendimento ou divergência é obrigatório que o Ministro declare seu voto por escrito no próprio sistema.

Segundo infográfico produzido pelo próprio site do STF o fluxo de julgamento em Plenário Virtual seria o seguinte:



Fonte: STF, disponível em <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=416241>

Em todos os casos, a partir de agosto de 2019, tornou-se possível acompanhar a votação no Plenário virtual em tempo real. O objetivo do Plenário virtual seria dar celeridade a decisões mais corriqueiras da Corte Constitucional, mas há diversas críticas quanto ao seu uso, sendo as principais delas a falta de justificacão e de deliberaçao entre os Ministros.

Nesta mesma toada de digitalizaçao dos processos e meios de decisao, o STF, sob gestao da Min. Cármen Lúcia, decidiu utilizar-se de inteligéncia artificial para encontrar os casos que tratem da mesma questao constitucional, especialmente nos casos de repercussao geral²⁰.

Portanto, em parceria com a Universidade de Brasilia desenvolveram um robô, denominado Victor, para, por meio de aprendizado de máquina (*machine learning*), seja o sistema de computador capaz de analisar as decisoes e classificaçoes, aprendendo a reproduzir padroes, e selecionando todos os casos cujos temas coincidam. Assim seria possivel identificar os temas sobre os quais a existencia de repercussao geral ja tenha sido decidida pelo STF ou ja esteja aguardando julgamento, e tambem obter dados sobre o montante de casos que tratam de um mesmo tema para que isso possa servir de elemento decisório para o STF acerca da existencia de repercussao geral.

O objetivo declarado pelo STF seria aumentar a velocidade e eficiencia de processamento do Judiciário. Segundo noticia veiculada no site do STF todos os Tribunais poderao fazer uso do robô para selecionar as decisoes que tratem da mesma questao. Noticia de outubro de 2018²¹ relata que o robô ja consegue rastrear os casos com repercussao geral em 5 segundos.

²⁰ STF, 2018, disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=380038>

²¹ STF, 2018, disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=393522>

“Caracterizar determinadas ações como tendo repercussão geral vai contribuir para desafogar o sistema de Justiça, pois quando um desses processos é julgado, todos os demais processos semelhantes e a ele vinculados pelo instituto da repercussão geral podem ter o mesmo desfecho. “Isso facilita inclusive para o juiz do primeiro grau porque, podendo já identificar os processos com este ou aquele precedente, o magistrado decidirá com maior celeridade”, disse Dias Toffoli.”
(STF, 2018)

Os Ministros afirmam que a ferramenta não tem qualquer poder de julgamento, que permaneceria em mãos humanas:

“A ministra explicou que a ferramenta será utilizada na execução de quatro atividades: conversão de imagens em textos no processo digital, separação do começo e do fim de um documento (peça processual, decisão, etc) em todo o acervo do Tribunal, separação e classificação das peças processuais mais utilizadas nas atividades do STF e a identificação dos temas de repercussão geral de maior incidência.

Segundo informou a presidente, os testes com os processos envolvendo repercussão geral foram iniciados com 27 temas mais recorrentes no Tribunal, representando 60% do total de temas regularmente identificados. Ela informou que atualmente o nível de precisão na triagem é de 84%, mas que atingirá 95% no próximo mês”.²²

O alto nível de precisão da triagem sinaliza a semelhança dos casos entre si. Segundo a notícia, o software fará a triagem, mas serão os servidores que irão verificar a relação entre os casos e conferir o erro ou acerto de Victor. Contudo, com o número enorme de casos sobrestados a partir de cada questão, será mesmo que os tribunais de origem farão esta verificação?

Em março de 2019, o Min. Luiz Fux participou de uma conferência²³ e em seu discurso defendeu o uso de inteligência artificial por juristas, mas apontou desafios e problemas éticos gerais relacionados ao direito e tecnologia. Contudo, ao falar sobre a experiência do Victor, o Ministro mencionou a agilidade com que o robô consegue separar e classificar as peças processuais, já que o faz em 5 segundos, enquanto os servidores levavam cerca de 30 minutos.

No que diz respeito aos temas com repercussão geral, ponto que tem mais aderência com a presente pesquisa, o Ministro argumenta que o robô auxilia e não substitui os servidores, e também faz questão de ressaltar que o Victor não decide, mas que poderia ajudar o Supremo Tribunal a solucionar certa de 10 mil processos por ano:

“No tocante ao **quarto ponto**, outra demonstração de sucesso de tal iniciativa diz respeito ao potencial auxílio na resolução de cerca de 1/8 dos REs que chegam ao STF. Dos aproximadamente 80 mil recursos que chegam ao Supremo a cada ano, 40 mil, em média, são devolvidos aos tribunais de origem. Desses, metade (20 mil) volta por não atender a requisitos formais de admissibilidade e a outra metade (20 mil) por se enquadrar em algum tema de repercussão geral definido pelo STF. Tendo em vista o fato de o Victor ter sido ensinado a identificar os 27 temas mais comuns, que dizem respeito a cerca de 50% de todos os casos entre os 1020 temas

²² Cultura Alternativa, 2018, disponível em <https://culturaalternativa.com.br/projeto-victor-supremo-tribunal-federal/>

²³ Discurso disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-mar-14/fux-mostra-beneficios-questionamentos-inteligencia-artificial> acessado em 12/11/2019.

com repercussão geral, a tecnologia pode dar solução para, em média, 10 mil processos a cada ano.”

(Luiz Fux, 2019).

Por fim, o Ministro argumenta que o *software* poderia ser utilizado para a formação de bancos de dados informacionais que contribuíssem para a compreensão do Judiciário sobre o uso da repercussão geral e pudesse, assim, corrigir eventuais problemas. O Ministro também sinalizou para o uso de robôs similares no restante do Judiciário e outros tipos de robô no futuro:

“Vale ressaltar que tal Tribunal (TJRO) desenvolveu inovador sistema de Inteligência Artificial chamado **SINAPSES**. Esse sistema proporciona maior celeridade ao processamento das ações judiciais por meio de **mecanismos de predição** (*predictive models*): algoritmos que conseguem armazenar dados para prever determinado fenômeno. Enquanto o servidor ou magistrado elabora um texto ou uma peça jurídica, por exemplo, o Sinapses aponta **qual o movimento processual adequado para o caso, após pesquisar em segundos, centenas de processos semelhantes já julgados**. Para tanto, o modelo criado pelos analistas do Tribunal de Justiça de Rondônia utilizou 44 mil despachos, sentenças e julgamentos para fazer o treinamento de tal equipamento.”

O uso do robô Victor, bem como todo o discurso do Min. parecem, portanto, estar alinhados com a hipótese da pesquisa, no sentido de ser a repercussão geral na verdade, um mecanismo de resolução de processos em massa, que tem por objetivo dar maior eficiência ao Judiciário em geral e não funcionar como filtro processual.

Mais importante, o Ministro. não apresentou as reflexões importantes quanto às possíveis violações causadas por este uso de robôs no Judiciário. Caso o Ministro do STF decida sobrestar todos os casos relacionados ao tema com repercussão geral quem fará a seleção dos – possivelmente milhares de - casos a serem sobrestados? Será o robô, se sim, o direito das partes de terem seu processo julgado ficaria prejudicado. As partes são notificadas do sobrestamento, o que possibilitaria solicitar, se for o caso, um pedido distinção do seu caso com aquele tema de repercussão geral (*distinguish*). A distinção, ou *distinguishing*, se dá a partir da comparação entre o plano fático e argumentativo dos casos e se trata de atividade essencialmente jurisdicional, que se relaciona com a construção da jurisprudência em um modelo em que o Judiciário valoriza e/ou respeita seus precedentes. Todavia, esta tarefa de identificação das semelhanças ou diferenças dos casos passará a ser delegada para as partes litigantes e seus advogados.

Além disso, é possível que a seleção feita por robôs dificulte a possibilidade de superação do precedente (*overruling*). Isto porque ao ter contato com os casos, as pessoas podem identificar situações nas quais o contexto fático, social ou as normas jurídicas tenham sido alteradas com o passar do tempo. Porém, somado o uso de robôs com a dinâmica de processamento da repercussão geral, na qual há pouca oportunidade para revisão de tese, a chance é que seja um mecanismo que favoreça ainda mais a manutenção do *status quo* e das decisões como já estão.

Assim, ficou demonstrado que o uso da tecnologia vem sendo cada vez mais ampliado em nome da celeridade processual. Isso ocorreu com o Plenário virtual, que vem tendo seu uso cada vez mais expandido, e também com a criação de um robô para selecionar os casos que discutam a mesma questão constitucional *sub judice* em recurso extraordinário – com ou sem repercussão geral. A seleção dos casos repetitivos por meio de inteligência artificial e a consequente reprodução da decisão do STF em todos estes casos é mais um indicativo que corrobora com a tese desta pesquisa, no sentido de ter este passado a ser o principal objetivo da repercussão geral.

3. VOZES SOBRE A REPERCUSSÃO GERAL

3.1. A literatura jurídica sobre a repercussão geral

A doutrina jurídica ocupa um lugar importante na prática do Direito. Por meio dela, os juristas informam como acreditam que o Direito deve ser interpretado e também aplicado. Mapear a doutrina jurídica sobre a repercussão geral ajuda a compreender as finalidades que enxergam para o instituto. Neste capítulo também foram citados trabalhos acadêmicos descritivos e normativos sobre o tema da repercussão geral.

Grande parte dos autores descrevem repercussão geral como um filtro de admissibilidade recursal, presente nos recursos extraordinários, introduzido pela EC 45/04. A função deste filtro seria reduzir a quantidade de recursos que chegam ao STF e, assim, retirá-lo da crise institucional em que se encontra devido ao volume de processos. Isso seria feito por meio da análise de relevância dos casos, do ponto de vista jurídico, econômico, social e político, conforme os critérios legais. Portanto, seria um requisito de admissibilidade exclusivo dos recursos extraordinários, não estando presente nos demais recursos judiciais (AZZONI, 2008; de OLIVEIRA, 2009; GALDIANO, 2014; DE SÁ, 2014; ABRÃO, 2011; FREITAS JUNIOR, 2014).

A crise do Poder Judiciário é apontada como o principal motivo para a reforma constitucional pela EC 45/04. O número de processos no Judiciário e, mais especificamente, no STF, e a dificuldade de responder a todos eles em tempo razoável e com boa qualidade decisória levou à necessidade de ajustes no Judiciário e, mais especificamente, à criação da repercussão geral (AZZONI, 2008; de OLIVEIRA, 2009; ABRÃO, 2011; DE SÁ, 2014; GALDIANO, 2014; FREITAS JUNIOR, 2014; PENTEADO NETO, 2013; BONNA e PINHEIRO NETO, 2014).

Dantas sinaliza como objetivo da reforma constitucional a redução do grande número de processos que chega ao STF e, portanto, limitar suas decisões aos casos importantes e evitar que decidam “*casos concretos singelos que só interessem às partes litigantes*”. Para o autor, o fato de nossa Constituição Federal ser analítica e, portanto, bastante extensa, ela regeria diversos tipos de relações, inclusive aquelas entre particulares. Seria, portanto, papel da repercussão geral corrigir esse problema (DANTAS, 2018, p. 212 e 2013).

Gilmar Mendes afirma que os recursos extraordinários são os grandes responsáveis pelo excesso de processos no STF, especialmente após a Constituição de 1988. Segundo o autor, grande parte desse imenso número de processos está associada a ações de massa e, portanto, casos repetitivos (MENDES *et al*, 2009). Costa e Noronha identificam que grande parte da crise é responsabilidade de demandas repetitivas que, segunda as autoras, são fundadas em situações jurídicas homogêneas, caracterizadas assim pela identidade de tese da causa de pedir e do pedido, e muitas vezes de responsabilidade de litigantes recorrentes como empresas de telefonia ou a União (COSTA e NORONHA, 2017).

Para falar de repercussão geral, muitos autores diferenciam o controle difuso de constitucionalidade do controle concentrado. O controle difuso, como o próprio nome diz, seria aquele de competência de todo o Judiciário, que todo juiz pode exercer. Já o controle concentrado seria de competência única da Corte Constitucional. No caso brasileiro, inclusive, a legitimidade para proposição deste tipo de ação de controle concentrado seria restrita a apenas alguns atores listados na Constituição Federal. Ao fazer esta diferenciação, os autores comparam o sistema difuso de controle de constitucionalidade ao modelo dos Estados Unidos da América, enquanto o concentrado é comparado ao modelo austríaco.

Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade feita por meio de controle difuso, mesmo no STF, seriam *inter partes*, ou seja, apenas entre as partes litigantes, enquanto no concentrado os efeitos seriam *erga omnes* e, portanto, contra todos. Uma outra diferenciação é que a declaração de

inconstitucionalidade no controle concentrado teria efeito vinculante e *ex tunc*, ou seja, retiraria a lei e seus efeitos do ordenamento jurídico desde o momento de sua entrada em vigência, enquanto no controle difuso de constitucionalidade seria *ex nunc*, ou seja, a partir da decisão, e não vincularia outras pessoas, juízes ou casos futuros. (CERQUEIRA, 1995; TAVARES, 2005; AZAMBUJA, 2008). O recurso extraordinário é o *locus* para que o STF exerça o controle difuso de constitucionalidade, como última instância recursal (CERQUEIRA, 1995; TAVARES, 2005; AZAMBUJA, 2008, SIQUEIRA JR., 2010) e é este o principal responsável pelo grande volume de processos ao qual o STF está sujeito (OLIVEIRA, 2009; ABRÃO, 2011; CORTEZ, 2016).

A partir desta classificação e respectivas características, diversos autores argumentam que houve uma aproximação dos dois modelos de controle de constitucionalidade no Brasil, em função da criação do instituto da repercussão geral (PIGNATARI, 2009, PENTEADO NETO, 2013; BONNA e PINHEIRO NETO, 2014). Isso porque a decisão do STF nos recursos extraordinários passaria a ser vinculante para os demais Tribunais, nas decisões de mérito dos recursos com repercussão geral, bem como não haveria verificação das peculiaridades relacionadas às partes do processo, fazendo que a análise de constitucionalidade nestes casos seja feita quase em abstrato, assim como acontece no controle concentrado de constitucionalidade. Nestes casos, obrigatoriamente as razões de decidir do Tribunal Superior iriam transcender para os demais casos no tema (PIGNATARI, 2009; MORETTI, 2014; GALDIANO, 2014; SÁ, 2014; FREITAS JR, 2014). Outro indicador importante desta aproximação seria o fato do STF passar a aceitar a intervenção de *amicus curiae* em casos com repercussão geral, bem como a possibilidade de convocar audiências públicas.

Ao explicar o que é a repercussão geral, muitos autores a comparam com a arguição de relevância (OLIVEIRA, 2009; GALDIANO, 2014; ABRÃO, 2011; FREITAS JR., 2014; CORTEZ, 2016), e também mencionam a posterior criação do Superior Tribunal de Justiça e a jurisprudência defensiva nos recursos extraordinários adotada pelo STF como institutos ou práticas inspiradoras da repercussão geral (AZZONI, 2008; GALDIANO, 2014; SÁ, 2014; FREITAS JUNIOR, 2014).

A arguição de relevância estava presente na Constituição Brasileira de 1967, introduzida por Emenda em 69, e foi sugestão do Ministro Victor Nunes Leal. Siqueira compara a arguição de relevância ao *writ of certiorary* estadunidense. Segundo o autor, o Ministro defendia que qualquer questão que chegasse ao STF deveria passar por um processo de triagem, “*sendo admitidos apenas os casos considerados suficientemente importantes e significativos*”. O autor então defende terem a arguição de relevância e a repercussão geral a mesma função de filtragem recursal, porém, enquanto aquele teria por função incluir na pauta do STF casos que sem ela seriam considerados incabíveis, a repercussão geral teria por função excluir controvérsias da apreciação da Corte. O autor defende que ambos os institutos têm por objetivo garantir que o STF só se ocupe de causas de interesse geral e que zele pela uniformidade do sistema de precedentes judiciais (SIQUEIRA JR., 2010, pp.40-43).

De Sá explica que na arguição de relevância, o STF tinha um rol bastante restrito para cabimento do recurso extraordinário, e o instituto dava a possibilidade de questões relevantes fora deste rol acessarem a Suprema Corte, ampliando, portanto, as possibilidades de cabimento de recurso ao STF. O Supremo Tribunal, na época, segunda a autora, teria regulamentado amplamente o que era essa relevância e passou a exigir fundamentação acerca da relevância da questão discutida no recurso extraordinário. Posteriormente, pontua as diferenças entre a arguição de relevância e a repercussão geral: (1) a arguição de relevância era para tratar de questões federais – as questões constitucionais não precisavam dessa justificativa; (2) a arguição de relevância era discutida em incidente próprio; (3) o acolhimento da arguição de relevância dependia apenas de 4

votos²⁴; e (4) como já dito a arguição de relevância era para incluir questões do rol do STF enquanto a repercussão geral, em tese, era para excluir questões do rol de competência do STF. (DE SÁ, 2014)

Parte significativa da doutrina compara a repercussão geral com o *writ of certiorary* da Suprema Corte Norte Americana. Mendes menciona o *writ of certiorari* norte americano para se referir a um mecanismo de seleção de casos por meio de um poder discricionário, para que o Judiciário defina quais são relevantes para serem decididos pela Suprema Corte. Com isso, o autor introduz as mudanças trazidas pela EC 45 e apresenta a repercussão geral nos recursos extraordinários e explica seu processamento do STF (MENDES *et al*, 2009). A petição de *certiorary* proposta diante da Corte traz argumentos no sentido da importância do caso em questão e tem por objetivo convencer a Suprema Corte da importância do caso para que esta venha a decidi-lo. A avaliação qualitativa da Corte, portanto, quanto à importância ou não do caso, é completamente discricionária. Pelo menos 4 dos 9 Ministros da Suprema Corte Americana precisam aceitar a relevância do caso e não precisam justificar sua posição quanto a este ponto. A grande discricionariedade dada à Suprema Corte tem por premissa a necessidade de focar apenas nos casos apenas realmente mais relevantes (SIQUEIRA JR., 2010). Neste sentido, Siqueira Jr. acredita que a repercussão geral representou mais um passo do STF para se tornar efetivamente uma Corte Constitucional por dar mais poder de decisão ao STF (Siqueira Jr., 2010, p. 46-47).

Além do *writ of certiorari* estadunidense, a repercussão geral por vezes também é comparada ao *rechtsache grundsätzliche bedeutung* alemão, a *gravedad institucional* argentina, o recurso de amparo espanhol, entre outros (de OLIVEIRA, 2009; GALDIANO, 2014; DE SÁ, 2014; ABRÃO, 2011; FREITAS JUNIOR, 2014).

Alguns autores argumentam que a imprecisão dos termos e conceitos jurídicos utilizados pela Constituição ao instituir a repercussão geral poderiam resultar em grande margem de interpretação ao Supremo, dando ao órgão mais Poder do que deveria diante da separação de Poderes, aumentando demais sua discricionariedade (SÁ, 2014; FREITAS JR, 2014; ABRÃO, 2011). Nas palavras de Freitas Júnior a repercussão geral:

“corresponde a atividade jurisdicional do Supremo Tribunal Federal, não podendo ser entendida como discricionária, muito embora tenho o legislador se valido de conceitos jurídicos indeterminados para a sua conceituação. Há inegável amplitude de interpretação, mas o seu exercício será vinculado, fundamentado e sujeito a controle, não se podendo denominar tal atividade de discricionária” (FREITAS JUNIOR, 2014).

Abião entende que a repercussão geral abre a possibilidade do STF normatizar sobre determinados temas, avançando, segundo a autora, sobre a competência de outros Poderes, o que chama de ativismo judicial. Além disso, a autora afirma que primeiras instâncias e Tribunais Estaduais e Regionais teriam efeito de “aplicação de bulas”, ou seja, apenas reproduzindo a decisão do STF. Afirma que a repercussão geral impossibilita o lesado de buscar na plenitude uma decisão, inviabilizando o integral acesso à justiça. Afirma, por fim, que a repercussão geral poderia prejudicar a defesa dos direitos e garantias individuais por causar dificuldades ao recorrente e por hierarquizar direitos fundamentais (ABRÃO, 2011).

²⁴ Aqui ela aponta como uma diferença: “Ademais, o acolhimento da arguição de relevância assentava-se no voto – proferido em sessão secreta do Plenário – de quatro Ministros, enquanto a inexistência da Repercussão Geral só será declarada com a manifestação, pública e motivada, de oito membros do Supremo Tribunal Federal”. Não ficou claro para mim se a diferença apontada por ela é a sessão ser pública ou secreta. Todavia, acredito que o quórum seja bastante parecido, já que bastaria 4 ministros do STF para declarar a existência de RG (já que são necessários 8 para negar em um total de 11 ministros). Trata-se apenas de uma diferença na redação.

De outro lado, De Sá defende que o STF deveria assumir uma função mais assemelhada à de Corte Constitucional, que em sua descrição seria a função de garantir uniformidade e observância do Direito, fixando posicionamentos que deverão ser obedecidos em todo o ordenamento jurídico, além de zelar pelo desenvolvimento do Direito. Ela afirma ser necessário coibir a visão de que os tribunais superiores são apenas novas instâncias recursais, devendo ser chamados a decidir apenas em casos especiais e relevantes. Em sua interpretação a repercussão geral foi instituída com esse propósito (SÁ, 2014). A mesma autora afirma que a repercussão geral tem atingido seu objetivo já que causou uma redução de 64% no número de recursos extraordinários no STF. Por outro lado, ao invés de atribuir ao instituto da repercussão geral a necessidade de aprimoramento da técnica de gestão dos processos, a autora vislumbra a necessidade de uma transformação cultural para diminuir o número de recursos (SÁ, 2014).

Outros autores defendem a existência e aplicação do instituto como um filtro recursal apenas em tese, ou seja, sem conhecer ou produzir dados sobre a efetiva prática do Supremo Tribunal. Galdiano argumenta que a repercussão geral (e as outras mudanças em termos de recursos repetitivos trazidas pela EC 45) intensificam a importância da jurisprudência dos Tribunais Superiores. Segundo o autor, o modelo de julgamento por amostragem fortalece as decisões do STF como jurisprudência e formando precedente judicial. Pra ele, o ordenamento jurídico apresenta insegurança causada pelo fato de que a jurisprudência muitas vezes é divergente, mesmo em casos que apresentam o mesmo contexto fático. Argumenta que seria importante que o Brasil tivesse um sistema de precedentes forte e uma jurisprudência unificada para que seja dado um sentido único ao direito e à interpretação das leis, protegendo assim a igualdade e a segurança jurídica. A repercussão geral, portanto, em alguma medida daria conta de uniformizar a jurisprudência e atender a estes objetivos. Ressalta, porém, que seria necessário verificar com cautela a identidade entre os casos, definir com clareza a *ratio decidendi* e exigir uma fundamentação da decisão que leve em conta os precedentes judiciais (GALDIANO, 2014).

Também sobre fortalecer o sistema brasileiro de precedentes, Moretti defende existir uma crescente valorização do precedente judicial e que todas as reformas legislativas que estão sendo feitas, seja pela EC 45, seja nas reformas ao Código de Processo Civil, vão neste mesmo sentido. A autora aponta ser esse avanço positivo para tornar as decisões judiciais mais uniformes, “*propiciando unidade, previsibilidade e estabilidade ao Direito*”. Ponto de reflexão da autora é que a técnica de julgamento por amostragem da repercussão geral tem um papel importante no sentido de propiciar a adoção do precedente das Cortes Superiores nos demais casos idênticos. Em sua opinião, seria ainda mais eficiente esse sistema caso o legislador não tivesse dado ao Tribunal de Origem a opção de manter a decisão recorrida, mesmo que em desacordo com a decisão do STF. Por outro lado, a pesquisa também aponta para a necessidade de mudança cultural de valorização de precedentes e utilização de técnicas (como o *distinguishing*) para aplicação destes precedentes. (MORETTI, 2014)

No mesmo sentido, Marquezine argumenta ser contraproducente a repetição de todos os atos processuais em processos repetitivos, permitindo o julgamento por amostragem dar vazão ao enorme número de processos iguais a que o Judiciário está submetido, gerando também uma crescente valorização dos precedentes judiciais. Para ele, o Judiciário não deve ser obrigado a analisar uma a uma as causas idênticas, já que isso violaria a igualdade e a segurança jurídica²⁵ (Marquezine, 2012). Neste mesmo sentido, Oliveira (2009) afirma que o recurso extraordinário não seria um direito da parte, mas uma prerrogativa do STF.

²⁵ Aliada a este discurso está um outro acerca da importância da coletivização dos julgados e da coisa julgada para gerar maior inteligência ao sistema judiciário.

Na contramão do que defende Abrão (2011), Galdiano acredita que a repercussão geral não dificulta o acesso à Justiça. Isto porque a que a crise do Poder Judiciário tem efeitos práticos mais danosos em termos de efetividade do processo que as limitações que a repercussão geral impõe. Por outro lado, o autor entende que a repercussão geral, à época do trabalho, estava sendo aplicada de maneira inconstitucional já que não havia recurso possível contra a decisão que aplicava o precedente do STF (GALDIANO, 2014). Atualmente esta questão já foi resolvida pelas alterações feitas pelo Novo Código de Processo Civil, conforme demonstrado em capítulo anterior.

O principal conflito presente na doutrina diz respeito à discricionariedade do STF na definição do que teria ou não repercussão geral e, portanto, as questões a serem ou não decididas por aquele. Alguns concebem maior margem de discricionariedade ao STF, valorizando seu papel como Corte Constitucional, outros entendem que esta margem seria pequena sob pena de violar o direito de acesso à Justiça. Em comentário à reforma constitucional, André Ramos Tavares, por exemplo, menciona que ainda que haja regulamentação legal o STF teria margem de decisão revelada na prática do instituto (TAVARES, 2005).

Leonardo Martins defende que existe uma discricionariedade enorme para o STF e que a sociedade deveria se opor mais fortemente a ela:

Paradoxalmente, talvez seja justamente por causa dessa cultura da litigância que a opinião pública especializada e a pesquisa jurídica tenham permanecido até hoje relativamente passivas diante desse instrumento processual que abre uma discricionariedade praticamente incontrolável ao STF no juízo de admissibilidade de Recursos Extraordinários. No labirinto dos recursos ordinários, legal ou apenas regimentalmente previstos, o inconformismo difuso de partes pontualmente sucumbentes reverte-se em uma pífia qualidade da prestação jurisdicional definitiva que, muitas vezes, tende a representar, para valer-se aqui de um clichê meio às avessas, uma Justiça que tarda e falha.²⁶ Isso gera um cansaço difuso que clama não pela racionalidade jurídico-dogmática, mas pela mão da autoridade máxima do Poder Judiciário. Anestesiadas, a opinião pública especializada e a pesquisa jurídica permanecem inertes, ou – quando muito – reativas, na tentativa de catalogar, firmar estatísticas, em uma busca deslocada por previsibilidade de decisões.

Se isso já representa uma mazela pouco suportável em geral, em termos até de qualidade de um tipo de serviço público, que se dirá sobre possíveis violações de direitos fundamentais sistematicamente não conhecidas pelo guardião da CF? (MARTINS, 2019, p. 32)

Segundo Martins, o ônus da parte em demonstrar a existência de repercussão geral deveria ser suavizado – à luz da Reclamação Constitucional presente no direito alemão – cabendo ao STF negar seguimento aos recursos extraordinário apenas se for ato exclusivamente de particular; se não for possível vislumbrar ter ocorrido uma intervenção estatal ou omissão relevante em face de um direito fundamental do recorrente e que também seria função do STF, mas defende que será mais difícil a tarefa, nos casos em que julgar não a constitucionalidade da norma em tese, mas a aplicação pelos juízos e tribunais competentes em razão da matéria infraconstitucional²⁶, que na prática, conforme demonstrado adiante nesta pesquisa, são os casos que têm a repercussão geral negada.

²⁶ Porém, a presente pesquisa demonstra que estes casos não são considerados pela Corte como de sua competência.

Outro modo de falar da discricionariedade do Tribunal é apontar para o fato do artigo do CPC que conceitua o que seria a repercussão geral ser bastante aberto. Diversos autores argumentam não existir delimitação para o que seriam questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico (PENTEADO NETO, 2013). A consequência disso seria maior abertura para o Corte Superior definir o significado destes termos.

É exatamente esta controvérsia que determina se a repercussão geral poderá ou não ser efetivamente utilizada como um filtro, já que, se a discricionariedade do STF for limitada, só poderia recusar aqueles casos que já não seriam cabíveis para julgamento na Corte segundo as decisões tomadas no regime anterior. Por outro lado, caso se considere ser maior o espectro de discricionariedade, poderia o Superior Tribunal realmente fazer uso da repercussão geral para selecionar aqueles casos em que considere e realmente haver relevância.

Este ponto da discussão é muito importante. O fato de grande parte da doutrina considerar não dever ter o STF ampla discricionariedade para escolher qualitativamente os casos em que irá atuar, pode ter tido impacto no comportamento atual do STF, o qual se sentiu mais legitimado apenas a construir mecanismos de reprodução de sua decisão, criando uma unificação do sistema e sem filtro qualitativo, ao invés de ter utilizado para aumentar sua discricionariedade na escolha do que seria importante decidir.

Por outro lado, alguns autores, geralmente associados à corrente que defende maior discricionariedade para o STF, defendem a repercussão geral como um mecanismo de diminuição do número de processos no STF. Isso teria por função unificar a jurisprudência nacional, criar um sistema de precedentes ou até mesmo criar uma orientação jurisprudencial prospectiva:

Essa postura de selecionar casos refina a utilização de precedentes, pois quando a Corte seleciona um caso de forma criteriosa, surge a preocupação em construir um novo precedente ou modificar um antigo. Além disso, como a Corte passa a julgar menos processos, surge a hipótese de que os seus julgamentos sejam revestidos de uma orientação prospectiva, que se manifesta quando o tribunal “olha para o futuro, para os próximos casos relativos a questões idênticas ou similares, e processo deve estar revestida de amplo interesse, e, embora esse dispositivo constitucional com uma dose forte de discricionariedade, tem conseguido escolher pouquíssimos casos para julgar tem a intenção de que sua decisão guie e sirva de norte para casos futuros” (BONNA e PINHEIRO NETO, 2014)

Bonna e Pinheiro Neto explicam ser a orientação jurisprudencial prospectiva aquela que tem em si a preocupação de servir de precedente para casos futuros e, portanto, sai do campo de interesse das partes, resolvendo a questão de maneira mas abstrata e utilizando argumentos e raciocínios úteis para resolver casos semelhantes no futuro. Para os autores, seria positivo que o STF tomasse este tipo de decisão, para construir um sistema de precedentes no Brasil que dê coerência às decisões judiciais. A partir de uma análise exploratória de 4 casos os autores concluem poder a repercussão geral favorecer a construção de uma jurisprudência prospectiva (BONNA e PINHEIRO NETO, 2014). Contudo, vale lembrar que o artigo não analisa casos anteriores à repercussão geral para verificar se a argumentação do STF apresentava características diferentes daqueles que os autores identificam como de uma jurisprudência prospectiva.

Alguns outros trabalhos tem uma abordagem empírica sobre o processamento da repercussão geral. A pesquisa “Repercussão Geral e o Sistema Brasileiro de Precedentes” investigou o instituto no âmbito do STF e também do restante do Judiciário. Ao analisar a jurisprudência do STF e os dados da repercussão geral, a pesquisa identificou alguns problemas, em geral relacionados à falta de clareza na identificação da questão constitucional que estava sendo

discutida, dificultando a reprodução da decisão em tribunais inferiores, e também identificando boas práticas do Supremo Tribunal. A pesquisa também identificou a baixa troca de argumentos em plenário virtual e identificou que a presunção de repercussão geral pela ausência de manifestação dos Ministros na plataforma não tinha impacto no resultado, já que em média apenas 1,6 Ministros deixavam de votar (SBDP, 2011). No que diz respeito à declaração de repercussão geral, a pesquisa aventou a hipótese de que o tema do recurso fosse um fator de impacto na declaração da existência de repercussão geral:

“a variação entre os recursos com e sem repercussão geral nos grupos de incidência de cada matéria são notáveis (por exemplo, se, no universo total, 71% dos casos teve repercussão geral reconhecida, essa taxa vai a 50% nos casos que se classificam como sendo de direito do trabalho, e a 90% nos casos de direito processual penal). Neste ponto, pode-se vislumbrar uma agenda de pesquisa futura que, por meio de análises qualitativas dos recursos que se localizam em cada grupo temático, possa traçar critérios que possivelmente determinem a “predileção” do Tribunal por um ou outro tema.” (SBDP, 2011)

As razões alegadas pelos Ministros para declararem a existência de repercussão geral também foram investigadas, concluindo ser o interesse de grande nº de pessoas (incluindo casos de direitos coletivos) afetadas pelo caso a principal razão aventada pela Corte. Esta conclusão também corrobora e teve influência na formulação da hipótese da presente pesquisa e será novamente testada com os dados atualizados no capítulo seguinte (SBDP, 2011).

Quanto aos Tribunais de origem a pesquisa demonstra que há falta de disponibilização de dados e informações sobre a repercussão geral, havendo grande diferença entre os regulamentos internos dos Tribunais de origem no tratamento da repercussão geral (SBDP, 2011). Porém, muitos destes problemas foram mitigados pelas alterações advindas com o Novo CPC e com a disponibilização mais precisa de informações pelo STF.

Filipo e Barbuto analisaram aspectos controvertidos da repercussão geral. O conjunto de casos analisado foi de apenas nove, estes tratando de Direitos Humanos. Portanto, suas conclusões não podem ser transportadas para todo o universo de casos com repercussão geral já que representam uma quantidade mínima em relação ao todo.

Por outro lado, os aspectos que os pesquisadores apresentam como polêmicos (1) a possibilidade de abstenção de votação pela existência ou não de repercussão geral no Plenário virtual e a presunção de existência; (2) o significado atribuído à categoria jurídica “*relevância de natureza econômica, política, social ou jurídica*” não é uniforme ou claro, e muitas vezes se vale do argumento de ser uma ofensa apenas reflexa à Constituição; (3) a forma como os recursos repetitivos são organizados, classificados, reunidos em temas e processados (FILIPO; BARBUTO, 2017), permanecem relevantes e serão utilizados aqui para construção de hipóteses de pesquisa a serem testadas no total de processos de repercussão geral.

Segundo os autores “*corre-se o risco de reunir processos que não têm o mesmo pano de fundo, mas isso só é percebido por ocasião do julgamento do mérito, quando o voto é proferido. É somente aí que a essência da questão discutida vem à tona e é apenas nesse momento que se tem a exata noção do que está sendo especificamente discutido no recurso*”. (FILIPO; BARBUTO, 2017, p. 118).

Costa e Noronha partiram de hipótese semelhante à da presente pesquisa, considerando que “*a litigância repetitiva, bem como a presença de um litigante habitual são fatores importantes para o reconhecimento de repercussão geral nos recursos extraordinários apreciados pelo*

Supremo Tribunal Federal, justamente porque a técnica tem sido utilizada como mecanismo de gestão processual”.

Para testar esta hipótese as autoras investigaram as razões dadas pelos Ministros para declarar a (in)existência de repercussão geral em 292 temas e concluíram ser muito comum o argumento de que a matéria é passível de se repetir em inúmeros processos para a declaração e nos poucos casos em que se nega a existência de repercussão geral o motivo em geral é porque afetaria poucas pessoas. As autoras também concluíram que a repercussão geral foi aos poucos deixando de ser utilizada como filtro e passou a ser utilizada como mecanismo de gestão de processos repetitivos. Ademais, outra conclusão relevante da pesquisa é que a presença de um litigante habitual é fator também relevante para o reconhecimento da repercussão geral (COSTA e NORONHA, 2019). Portanto, apesar da investigação ter sido com um número menor de casos e ter apresentado alguns aspectos diferentes da presente pesquisa, os resultados vão no mesmo sentido.

Portanto, há uma grande gama de trabalhos no tema da repercussão geral. A maior parte deles trata a repercussão geral como um filtro de admissibilidade recursal, cuja missão seria a de reduzir a quantidade de processos sujeitos ao STF, confirmando a hipótese da pesquisa. Para além deste ponto, muitos trabalhos comparam a repercussão geral ao *writ of certiorari* estadunidense, mais uma vez confirmando esta ideia de filtro temático (qualitativo) em função da relevância do caso para a sociedade e/ou o ordenamento jurídico. Autores também divergem acerca dos benefícios e vantagens provenientes do instituto, sendo que alguns o enxergam como positivo por estar criando um sistema brasileiro de precedentes e vinculando os Tribunais inferiores enquanto outros enxergam justamente este ponto como violação à autonomia dos Tribunais.

Uma divergência importante que se mostrou presente na literatura jurídica é sobre o grau de discricionariedade que o STF teria ao declarar a existência ou não de repercussão geral em uma questão constitucional. De um lado estão aqueles autores que acreditam que o STF deve sim ter poder para escolher as questões relevantes, segundo os critérios legislativos, já que isso seria essencial para reduzir a carga de processos e fortalecer a Corte. Por outro lado, muitos defendem que seria uma violação do acesso à justiça impedir que os recorrentes chegassem ao Supremo Tribunal Federal, alegando então que a decisão do STF não seria discricionária e que seriam pouquíssimos os casos em que ele poderia declarar a inexistência de repercussão geral. A imensa maioria destas afirmações defendendo ambos os argumentos é feita em abstrato, ou seja, sem levar em consideração a prática do Tribunal. Alguns trabalhos avaliam a prática a partir de certos recortes ou questões, conforme demonstrado.

3.2. Os discursos dos Ministros do STF

O presente capítulo estuda os discursos dos Ministros do STF e eventualmente de outros membros do Poder Judiciário e/ou que atuem no sistema de justiça, acerca da repercussão geral e seus efeitos. Estudar o discurso do Poder Judiciário fora do âmbito da jurisdição tem o objetivo de compreender como os estes atores enxergam o papel do Tribunal. Assim, a leitura dos discursos judiciais visa compreender quais são as principais agendas vislumbradas para o Judiciário e para o STF, e como elas se conectam com as mudanças legislativas e institucionais iniciadas pela reforma do Judiciário. Na leitura, foram selecionadas especialmente observações acerca do papel da repercussão geral neste cenário.

A pesquisa realizada por LANA (2017) investigou os discursos apresentados em ambas as Casas do Congresso Nacional durante as discussões da EC 45/04, que foram oficialmente registrados pelas notas taquigráficas. A autora apresentou as manifestações dos deputados e senadores, mas também analisou os discursos de convidados participantes das Audiências Públicas

realizadas pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado entre os anos de 2000 e 2004. Participaram das audiências públicas representantes da Advocacia Geral da União (AGU), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação de magistrados e juizes de primeira instância e membros dos tribunais superiores (LANA, 2017).

A referida pesquisa mostrou que os representantes dos Tribunais Superiores defendiam a instituição das Sumulas Vinculantes e da Repercussão Geral com a EC 45/2004, sob os argumentos de “celeridade processual”, “diminuição de demanda dos Tribunais Superiores”, “promoção da segurança jurídica”. Por outro lado, as associações de magistrados, temendo perder autonomia, o Poder Executivo, representado pelo Secretário da Reforma do Judiciário, Márcio Thomaz Bastos, e a OAB, se manifestavam contrariamente aos novos institutos, alegando cerceamento da liberdade dos juizes e possível engessamento da jurisprudência (LANA, 2017, p. 77-78).

Este era, portanto, o discurso dos diferentes representantes do Poder Judiciário e representantes de funções essenciais a este Poder no momento da reforma, antes de ver os institutos em prática. O receio apresentado pelos membros de Tribunais ordinários era de ficarem engessados e terem que decidir de acordo com as decisões dos Tribunais Superiores. A uniformização de jurisprudência, vista por muitos autores como algo positivo e que gera isonomia, foi vista por eles como perda de autonomia e liberdade decisória.

O discurso institucional do STF foi aqui analisado nas falas proferidas pelos Presidentes do Tribunal na ocasião de sua posse. Esta pesquisa investigou os documentos que transcrevem os discursos nesta ocasião, em busca da visão das presidências do STF acerca da prioridade de agenda do Tribunal Superior durante sua gestão em relação às consequências comumente atribuídas à reforma do Judiciária, seja do papel do instituto da repercussão geral, ou do papel institucional atribuído por eles à Corte. Isso possibilitou também identificar se houve diferentes visões sobre o papel do STF ao longo do tempo.

Os documentos descritos abaixo foram lidos conforme o contexto temporal e social que estão inseridos. Neste tópico estão descritas as mensagens principais que o ator proferiu no discurso, mas estão destacadas apenas aquelas falas que trabalham questões relacionadas ao recorte desta pesquisa, ou seja, pronunciamentos referentes à função da repercussão geral (e das Súmulas Vinculantes), que se reportem à crise do Poder Judiciário em termos de número de processos ou morosidade na resposta, ou, ainda, falas indicativas da visão dos atores acerca do papel institucional do STF no lugar de Corte Constitucional e o que entendem como tal. Também foram descritas as falas de outros atores presentes nos registros da ocasião, caso se relacionassem a estas questões.

Ainda que o discurso da crise do Poder Judiciário seja bastante antigo, recortam-se os discursos de posse que sejam contemporâneos à reforma do Poder Judiciário feita pela EC 45/04. Dentro deste recorte temporal, foram analisados os discursos dos seguintes Ministros:

Ministro	Data em que exerceu a presidência do STF
Nelson Jobim	2004-2006
Ellen Gracie	2006-2008
Gilmar Mendes	2008-2010
Cezar Peluso	2010-2012
Ayres Britto	2012
Joaquim Barbosa	2012-2014
Ricardo Lewandowski	2014-2016
Cármen Lúcia	2016-2018
Dias Toffoli	2018-2020

Todas as cerimônias de posse presidenciais no STF acontecem seguindo o mesmo rito. Primeiro é feita a votação do Ministro que será presidente. A tradição no STF que nunca foi quebrada é que vota-se no ministro mais antigo e que ainda não tenha sido eleito presidente. Após a votação o vice-presidente também é eleito, seguindo também a tradição. Depois da votação há a cerimônia de posse e juramento. Depois há o discurso proferido na seguinte sequência: (1) um Ministro do STF; (2) o Procurador-Geral da República; (3) o representante do Conselho Nacional da OAB; (4) o Ministro Presidente empossado. A sessão de documentação do STF organiza documentos das posses presidenciais no STF, contendo fotos da cerimônia e todos os discursos. Porém, isso só começou a ser feito a partir da posse da Min. Ellen Gracie, de modo que o discurso do Min. Nelson Jobim, que é anterior, foi documentado de maneira distinta, contendo apenas a sua fala e não a dos demais atores que se pronunciaram na ocasião. Além disso, na posse mais recente, do Min. Dias Toffoli, esta documentação não seguiu os mesmos padrões anteriores²⁷.

O Min. Nelson Jobim assumiu a presidência do STF antes da aprovação da EC 45/04, ou seja, enquanto o projeto de emenda ainda estava em discussão no Congresso Nacional. Em sua fala, o Ministro apresenta uma preocupação com a sobrecarga processual e recursal a que está submetido o Judiciário todo e o STF em especial e com o tempo dos processos. Além disso, endereça um desejo de redesenho do papel do Supremo. O trecho abaixo reflete o momento do discurso de posse em que essa preocupação ficou clara:

“Paulatinamente, o Supremo Tribunal e os Tribunais Superiores foram perdendo a função de Cortes da Federação. A cada passo foram sendo transformados em tribunais de justiça às partes. Passaram a ser terceiros e quarto grau de jurisdição. Esvaziou-se a justiça nos estados. O grau de definitividade da decisão de 1º grau chegou próximo de zero. Tudo tinha e tem que chegar ao supremo Tribunal e às Cortes Superiores. O tempo se dilatou. Veio a morosidade. A nação passou a perceber a disfuncionalidade do Poder Judiciário. Começou a cobrar.”
(Discurso de Posse Nelson Jobim, p. 2)

Diante destas preocupações, o Min. Nelson Jobim elencou o que considerava serem as principais preocupações do Poder Judiciário em sua gestão: (1) acessibilidade a todos; (2) previsibilidade de suas decisões; e (3) decisões em tempo social e economicamente tolerável.

O Ministro menciona em seu discurso expressamente as propostas de mudanças à Constituição que depois deram origem à EC 45/04. Em suas palavras “*quando se começa a identificar as modificações necessárias, surge a desavença*”. Neste trecho faz referência à resistência de outros atores políticos às alterações provenientes da Emenda Constitucional, especialmente a criação do CNJ, da repercussão geral e das Súmulas Vinculantes. Importante lembrar que naquele momento não se sabia ainda como seria o uso destes institutos pelo STF.

O Min. Nelson Jobim então afirmou que o CNJ, em vias de ser aprovado, teria por objetivo a funcionalidade e consistência do sistema judicial. Além disso, convocou a advocacia e o MP a defenderem as reformas por serem corresponsáveis pelo bom funcionamento do Poder Judiciário. Este ponto é relevante considerando que a OAB e o MP se manifestaram na audiência pública contra a reforma (LANA, 2017). O trecho abaixo demonstra como o Ministro Nelson Jobim respondeu às críticas acadêmicas e doutrinárias às mudanças:

²⁷ Não tendo encontrado no site do STF o documento nos mesmos padrões dos demais discursos de posse, entrei em contato com a biblioteca do Tribunal, que também me enviou uma publicação diferente daquele padrão. Portanto, neste caso analisei o document que estava disponível.

“Esse conjunto produziu, no Supremo Tribunal e nos Tribunais Superiores, a usurpação de funções dos tribunais nos estados. Precisamos rever isso tudo com responsabilidade e, fundamentalmente, com coragem.

Aqueles que pensam o processo de forma só acadêmica preocupam-se com a consistência sistêmica do modelo e não com sua funcionalidade (transformam o processo em tese de mestrado e doutorado e não algo que esteja a serviço do povo e da nação). Colocam em segundo plano a função real do processo: A produção de decisões em tempo eficaz.

Nossa legitimidade está indissolúvelmente ligada à eficiência operacional. Há que modernizar a gestão dos tribunais. A informatização é mais do que um imperativo de modernização administrativa. É condição operacional indispensável para a legitimidade, posto ser esta o produto da eficiência.

Há aqueles que querem a ineficiência. Querem a manutenção da complexidade processual. Tudo porque a morosidade lhes assegura um subsídio oculto à sua atividade.” (Discurso de Posse Nelson Jobim, p. 8)

Portanto, o Ministro foi assertivo no que diz respeito à mudança, argumentando no sentido de que ela produziria efeitos positivos no tempo dos processos e na eficiência do Judiciário. Ele também apontou para uma função institucional das Cortes Superiores, diferentes da que estava em prática. Segundo sua fala, estas Cortes deveriam se deslocar de um lugar de corte recursal para uma posição de efetivamente decidir questões importantes.

No discurso do Min. Nelson Jobim, portanto, foi possível apreender uma ideia de que o STF deveria ocupar um lugar de Corte Constitucional e não mais de Corte recursal, aparentemente alinhado com a ideia de repercussão geral como um filtro para que o STF decidisse apenas questões relevantes.

Ainda sob a gestão do Min. Nelson Jobim, a EC 45/04 foi aprovada, todavia, sua aplicação prática só teve início em 2007, momento em que os institutos já estavam regulamentados pelo Código de Processo Civil e pelo Regimento Interno do STF.

No ano de 2006 a Min. Ellen Gracie assumiu a presidência do Supremo Tribunal Federal. Na ocasião, o Min. Celso de Mello fez um pronunciamento ressaltando o desafio a que estaria sujeito o Supremo Tribunal de implementar a reforma do Judiciário e de melhorar a administração da justiça. A Min. Ellen Gracie fez seu pronunciamento sinalizando que a EC 45/04 teria impacto na redução de recursos meramente protelatórios e que a repercussão geral eliminaria as causas repetitivas. Em suas palavras “*a Súmula Vinculante e a repercussão geral poderão eliminar a quase totalidade da demanda em causas tributárias e previdenciárias*”. Além disso, a Ministra aponta que isso seria positivo para diferentes atores sociais como as empresas e os cidadãos.

Outro ponto a ser ressaltado no discurso de posse da Min. Ellen Gracie é o potencial uniformizador dos institutos inseridos no ordenamento jurídico pela EC 45/04. A Ministra afirma que

“Os dois mecanismos, súmula vinculante e repercussão geral, têm o extraordinário potencial de fazer com que uma mesma questão de direito receba afinal tratamento uniforme para todos os interessados. Em curto prazo, portanto, teremos a solução da maior parte dessas demandas de massa. E, aliviada a carga excessiva que representam os processos repetitivos, o Poder Judiciário poderá dar trâmite mais célere às causas individuais que exigem tratamento artesanal.”

(Discurso de posse da Min. Ellen Gracie, p. 46)

Assim, o discurso de posse da Min. Ellen Gracie endereçou diretamente as questões relativas à reforma do Poder Judiciário e a maneira como ela enxergava as mudanças trazidas pelos institutos então introduzidos em nosso ordenamento jurídico. Em sua visão, os institutos visam eliminar as causas repetitivas e gerar uma inteligência para o sistema de maneira a uniformizar a jurisprudência. Parece, em sua fala, caber ao STF um trabalho inicial de “limpar” o acervo processual de todo o Judiciário, para só então poder se concentrar em questões relevantes.

Decorridos os dois anos de mandato da Min. Ellen Gracie, em 2008, assumiu a presidência do STF o Min. Gilmar Mendes. Quando da sua posse, o pronunciamento do decano Min. Celso de Mello não abordou os temas da repercussão geral ou Súmula Vinculante. Como se tratava também do 20º aniversário da Constituição Federal, o Ministro respondeu a críticas sobre ativismo judicial do STF, falou de democracia e separação de poderes e tratou do papel da Corte de proteger a Constituição, mas não tocou em qualquer assunto relacionado à reforma do Judiciário. Na mesma ocasião, o discurso do então Procurador-Geral da República (Antônio Fernando Barros e Silva de Souza) falou em morosidade da justiça, mas focou sua fala em questões relacionadas ao acesso à justiça. O então presidente do Conselho Federal da OAB (Raimundo Cezar Britto Aragão) fez uma fala criticando as privatizações, a PEC 12 e o uso excessivo das medidas provisórias pelo Executivo, na época chefiado pelo ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva (do Partido dos Trabalhadores), mas também não abordou assunto relacionado ao tema desta pesquisa.

O Min. Gilmar Mendes tratou do que, segundo ele, seria o importante papel do STF na defesa de direitos fundamentais e julgamento de casos históricos e de grande relevância (política, econômica ou social). Em sua fala, o Ministro pareceu responder a uma crítica sobre a judicialização da política, mencionando a importância de o Poder Judiciário vencer a morosidade processual e, para tanto, lista os institutos aqui estudados. Em suas palavras:

“De fato, são visíveis os acertos representados por medidas como a criação de juizados especiais, a implementação das sumulas vinculantes, e, mais recentemente, do instituto da repercussão geral, que hoje representa a grande possibilidade de descompressão no ritmo de atuação do Supremo.

Todo o Judiciário está desafiado a contribuir para esse esforço de racionalização, sem que para isso se efetive, necessariamente, a expansão das estruturas existentes. Assim, a ênfase há de ser colocada na otimização dos meios disponíveis.

A busca incessante pela melhoria da gestão administrativa, com a diminuição de custos e a maximização dos recursos, resultará seguramente no aperfeiçoamento do serviço público de prestação da Justiça”

(Discurso de posse Min. Gilmar Mendes, p. 59).

O Ministro também consignou a necessidade de mudança cultural no sentido de evitar que todo conflito desemboque no Judiciário, ressaltando possibilidades como conciliações, aplicação das regras jurídicas pelos órgãos estatais, conformação de políticas públicas eficientes pelo Poder Executivo.

Na ocasião da posse do Min. Gilmar Mendes a repercussão geral já estava sendo regularmente aplicada pelo STF, uma vez já ter sido regulamentada por seu regimento interno. O instituto foi mencionado em seu discurso, mas não ocupou espaço tão relevante e central em sua fala como nos dois discursos de posse anteriores.

Em 2010, ocorreu a posse do Min. Antônio Cezar Peluso na Presidência do STF. A fala do Min. Celso de Mello se referiu a um discurso proferido pelo Min. Gilmar Mendes do percurso de

seu mandato²⁸ como Presidente do Tribunal, no qual este elogiava a Reforma do Judiciário e a criação da repercussão geral e das Súmulas Vinculantes por terem possibilitado ao STF exercer seu papel como Corte Constitucional.

Depois, o Min. Celso de Mello apontou a relevância do papel do STF na defesa da Constituição, dos direitos e garantias fundamentais e tratados internacionais. Além disso, o Ministro fez menção a uma fala do Min. Cezar Peluso, na qual ele abordou a precariedade do sistema penitenciário brasileiro e como isso prejudica a função da pena de ressocialização do preso. O Ministro abordou também o papel do STF de processar e julgar os desvios éticos e jurídicos dos casos de corrupção. Por fim, ressaltou a trajetória do Min. Cezar Peluso na magistratura.

Ophir Filgueiras Cavalcante Junior, Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, falou do papel do Min. Gilmar Mendes em fortalecer o CNJ. Não endereçou mais nenhum dos temas concernentes à presente pesquisa.

Em seu discurso o Min. Cezar Peluso apontou ser papel do STF prezar pela estabilidade institucional, manutenção da democracia e tomar decisões relacionadas aos direitos humanos. O Ministro afirmou ser impossível que as decisões do STF agradem a todos, mas que seu papel é defender a pessoa humana e garantir seus direitos, o que não decorreria de ativismo judicial. O Ministro falou sobre o papel do CNJ, que em suas palavras deve velar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura.

Como solução para o grande volume de processos o Ministro apresenta as resoluções alternativas de conflitos:

“Noutras palavras, é preciso institucionalizar, no plano nacional, esses meios como remédios jurisdicionais facultativos, postos alternativamente à disposição dos jurisdicionados, e de cuja adoção o desafogo dos órgãos judicantes e a maior celeridade dos processos, que já serão avanços muito por festejar, representarão mero subproduto de uma transformação social ainda mais importante, a qual está na mudança de mentalidade em decorrência da participação decisiva das próprias partes na construção de resultado que, pacificando, satisfaça seus interesses.”

(Discurso de posse na Presidência do STF do Min. Cezar Pelluso, p. 75).

O Ministro Cesar Pelluso não tratou da repercussão geral nem do papel do STF na redução do número de processos ou de seu papel institucional como Corte Constitucional. Seu discurso estava direcionado a outras prioridades, demonstrando um especial interesse pelo Conselho Nacional de Justiça no que diz respeito ao seu poder correicional.

No ano de 2012, assumiu a presidência do Tribunal o Ministro Carlos Ayres Britto. Na cerimônia de posse o Min. Celso de Mello falou da trajetória profissional do Min. Ayres Britto e de casos importantes relatados pelo Ministro no STF. O Ministro decano passou então a falar sobre as omissões inconstitucionais e defendeu o fato do STF se posicionar ativamente nestes casos. Do seu ponto de vista, esta prática, apesar de consistir em ativismo judicial, deveria ser considerada uma necessidade institucional já que trata-se, segundo ele, de uma imperiosidade para que os cidadãos possam exercer os seus direitos. O Min. Celso de Mello falou também da trajetória profissional e acadêmica do Min. Joaquim Barbosa, por ele ter sido nomeado vice-presidente do Tribunal na ocasião.

²⁸ Discurso proferido na solenidade em que se comemorou, na data de 21 de abril, o cinquentenário de instalação do Supremo Tribunal Federal na nova Capital da República.

No discurso do Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, o então Procurador-Geral da República trabalhou o papel institucional do MP no sistema de Justiça para a defesa da democracia. Já no discurso de Ophir Filgueiras Cavalcante Júnior, Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, falou-se sobre ser o papel da advocacia apartidário, devendo lutar para que o processo político seja ético e moral. Ambos também falaram coisas positivas acerca do Min. Ayres Britto e de seu vice, Min. Joaquim Barbosa. O advogado falou do papel do STF de julgar e punir casos de corrupção e também mencionou que o culpado por estes acontecimentos era o financiamento privado das campanhas eleitorais, que possibilitavam a criação de caixa dois, sinalizando para um caso ainda a ser julgado pelo STF sobre o financiamento de campanhas eleitorais. Defendeu também a necessidade de uma reforma política.

O então nomeado Presidente do STF, Min. Carlos Ayres Britto, falou da necessidade primária do STF de cumprir a Constituição e, especialmente, de proteger a democracia e a liberdade de imprensa. Falou do papel do Executivo em ter o melhor governo e a melhor administração possível e do Judiciário de evitar o desgoverno. O Ministro abordou brevemente a quantidade de processos a que o Judiciário está submetido. Tratou do papel dos magistrados e do Judiciário, elencando os requisitos mínimos para o cumprimento de seu dever. Em resumo, o Ministro falou de (1) preparo técnico; (2) equilíbrio emocional; (3) neutralidade; (4) tratar as partes com urbanidade e sem arrogância; (5) dar publicidade e conhecer a opinião pública sem ser refém dela; (6) reconhecer a diferença entre normas que visam manutenção do *status quo* e aquelas que realmente promovem mudança social, desenvolvimento nacional e combate à improbidade administrativa, conforme determina a constituição; (7) equilibrar razão e sentimento para fazer uso da consciência.

Portanto, o Ministro Ayres Britto não tratou expressamente ou de maneira central em seu discurso a questão do número de processos a que está submetido o Judiciário, ou dos instrumentos da repercussão geral e Súmulas Vinculantes. Também não falou em gestão do número de processos ou da morosidade da Justiça.

Lembrando que o Ministro assumiu a Presidência do STF em abril de 2012 e em agosto do mesmo ano seria iniciado o julgamento da Ação Penal 470, também conhecida como o caso do Mensalão, que investigava um escândalo de corrupção relacionado à compra de votos de parlamentares. Por isso, natural que a fala dos atores naquele momento estivessem mais direcionadas a este foco.

Em virtude da aposentadoria compulsória por idade do Min, Ayres Britto, ainda no mesmo ano de 2012, no mês de novembro, assumiu a Presidência do STF o Min. Joaquim Barbosa. Na ocasião de sua posse, se manifestou o Min. Luiz Fux, o qual falou da história e trajetória acadêmica e profissional do presidente nomeado e ressaltou suas contribuições para o STF, mencionando alguns casos mais relevantes. No mesmo sentido falou do então vice-presidente da Corte, Min. Ricardo Lewandowski. Então o Ministro falou do papel da Corte em proteger a Constituição cidadã e nos casos que considera paradigmáticos do Tribunal. O Ministro falou do papel do Supremo Tribunal Federal que pode ser resumido no seguinte trecho:

“Os últimos 24 anos foram testemunhas de que a ascensão institucional do Poder Judiciário, notadamente do Supremo Tribunal Federal, serviu bem à democracia brasileira e ajudou no avanço do processo político e social, através da promoção de direitos fundamentais e do resguardo das regras do jogo democrático”
(Discurso de posse do Min. Joaquim Barbosa, fala do Min. Luiz Fux, p. 28).

O Min. Luiz Fux descreveu brevemente o debate acadêmico sobre a falta de legitimidade do Poder Judiciário para declarar a inconstitucionalidade das leis e argumentou no sentido de

defender o STF das críticas dizendo caber-lhe o papel de defender os direitos das minorias e que a Corte se legitima pelos argumentos. Defendeu também o papel do STF perante a democracia para garantir o cumprimento da Constituição e afirmou que os freios e contrapesos não são suficientes para a manutenção da democracia e dos direitos fundamentais. O trecho a seguir demonstra a visão do Ministro acerca do papel institucional do STF:

“Deveras, a intervenção do Judiciário pode ser o elemento essencial para o equacionamento de eventual descompasso comunicativo entre Legislativo e Executivo na deliberação política que lhes cabe, ou para a desobstrução providencial das vias democráticas. Pode-se mesmo dizer que a jurisdição constitucional prestada pelo Supremo possui escopo mediador. Como exemplo desse viés democrático-regulador, evidencia-se a jurisprudência da Corte que dirimiu a injustificável proibição legislativa, dirigida às emissoras de rádio e televisão, da difusão de opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação. É de sabença que a democracia brasileira foi construída e retratada por geniais jornalistas da imprensa e da área da informação.”

(Discurso de posse do Min. Joaquim Barbosa, fala do Min. Luiz Fux, p. 31).

O Ministro então defendeu o respeito do STF aos demais Poderes da democracia e afirmou que *“Em suma, constitucionalistas contemporâneos, aqui e no exterior, apontam a atuação ‘ativa’ do Judiciário na solução de questões socialmente controversas como reflexo de uma nova configuração da democracia”*.

Este posicionamento do Min. Luiz Fux é relevante no sentido de afirmar o papel institucional que o Ministro acredita que o STF deva ter. Apesar do Ministro ter citado casos de controle de constitucionalidade concreto e abstrato, ressalta a importância de um papel do STF em decidir casos relevantes de direitos fundamentais ou que tenham impacto na democracia brasileira e na proteção de liberdades e garantias. A fala do Ministro em momento algum argumenta acerca da necessidade da diminuição do número de processos a que está submetido o Superior Tribunal para que consiga realizar esta tarefa. Por outro lado, ressalta a imperiosidade desta tarefa e seu importante papel no sistema democrático.

Após a fala do Min. Luiz Fux, se sucedeu o discurso do Procurador-Geral da República, Roberto Monteiro Gurgel Santos, o qual exaltou o mandato do Min. Ayres Britto na Presidência do Tribunal e saudou o novo Min. Presidente Joaquim Barbosa. Então falou em coesão do Ministério Público com a Magistratura e o CNJ, e repudiou a tentativa de proibir o MP de investigar e todo seu discurso foi neste sentido. Na sequência se deu o discurso do Ophir Filgueiras Cavalcante Júnior, Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, tendo este ressaltado ser o desafio do Judiciário aumentar a confiança da população na justiça, reduzindo o tempo dos processos. Em sua fala abordou o papel do CNJ e a importância da repercussão geral”:

“O descompasso entre o volume de processos que entram (26 milhões) e os que são baixados (25 milhões) funciona como uma bomba-relógio. A fila, em vez de diminuir, só cresce, prejudicando principalmente o primeiro grau, que concentra 83 por cento da demanda da Justiça brasileira.

Cria-se uma situação insustentável, por transformar a primeira instância num retrato da “não justiça”, onde se acumulam esperanças e sonhos de cidadãos.

É papel do Conselho Nacional de Justiça, que Vossa Excelência também irá presidir, traçar políticas que objetivem reverter esse quadro.

Ao mesmo tempo, é necessário que esta Corte dê efetividade ao instituto da repercussão geral para recursos interpostos sobre matérias de alta relevância. Levantamentos recentes desta Suprema Corte apontam que entre 300 a 500 mil processos estão paralisados nas instâncias inferiores, aguardando a análise em recursos extraordinários com repercussão geral, obrigando muitos tribunais a alugar salas onde possam guardá-los. É imperioso, portanto, enfrentar esse desafio para evitar o descrédito de um instituto nascido sob o pálio de conferir celeridade aos processos”.

(Discurso de Ophir Filgueiras Cavalcante Júnior, Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil na posse do Ministro Joaquim Barbosa na Presidência do STF, p. 42 e 43)

Ophir Filgueiras Cavalcante Júnior ressalta também se dar grande parte do colapso da Justiça devido ao descumprimento das obrigações estatais e do uso indevido da Justiça pelo próprio Estado. Defende um Judiciário mais próximo dos cidadãos e ressalta a necessidade de fortalecimento da confiança do povo no Judiciário. Por fim, falou da importância do julgamento da AP 470 (mensalão) e de como ela aumentou a confiança do cidadão na justiça e da necessidade de julgar o financiamento das campanhas eleitorais.

O Min. Joaquim Barbosa começou seu discurso de posse dizendo estar o Brasil entre as nações cujas instituições podiam ser respeitadas, as quais, apesar das críticas eventuais, eram instituições sólidas. Depois, o Ministro diz que o juiz tem que ser moralmente correto, laico e neutro, mas atento aos anseios sociais. Depois o Ministro Joaquim Barbosa diz que a Justiça é defender a igualdade material dos cidadãos, mas que o Judiciário ainda não é justo. Em suas palavras, “o que buscamos é um Judiciário célere, efetivo e justo”. Apesar de não ter tratado expressamente da repercussão geral falou na necessidade de uma prestação judiciária eficiente:

“Necessitamos, com urgência, de um maior aprimoramento da prestação jurisdicional, especialmente no sentido de tornar efetivo o princípio constitucional da razoável duração do processo. Essa razoável duração do processo, se não observada estritamente e em todos os quadrantes do Judiciário nacional, suscitará, em breve, o espantinho capaz de afugentar os investimentos produtivos de que tanto necessita a economia nacional.

O gridlock econômico resultante da ineficácia dos mecanismos de solução rápida dos conflitos de natureza econômica é o tipo de entrave que nós, pessoas portadoras de grande responsabilidade político-institucional, devemos a todo custo evitar. E nesse ponto a responsabilidade que recai sobre o Judiciário não é nada desprezível.

E o que é a razoável duração do processo? Apenas para ser ilustrativo, permito-me dizer o que não é: não são processos que se acumulam nos escaninhos das salas dos magistrados; não é pretensão de milhões que se arrastam por dezenas de anos; não é a miríade de recursos de que se valem aqueles que não querem ver o deslinde da causa; não são, em absoluto, os quatro graus de jurisdição que o nosso ordenamento jurídico permite. Justiça que falha e que não tem compromisso com a sua eficácia é justiça que impacta direta e negativamente sobre a vida do cidadão”.

(Discurso do Ministro Joaquim Barbosa na posse da Presidência do STF, p. 50)

Portanto, o discurso do Min. Joaquim Barbosa mostrou preocupação com a gestão processual, a celeridade e a responsividade da Justiça.

O próximo Ministro a assumir a presidência do STF foi o Min. Ricardo Lewandowski, em 2014. Na ocasião de sua posse discursou em nome do Tribunal o Min. Marco Aurélio, tendo este ressaltado a importância institucional do STF como guardião da Constituição, sendo também um modelo para os demais tribunais do País, em termos de acesso e celeridade processual. O Ministro então disse que o Judiciário deve estar aberto ao diálogo com os demais atores do sistema de justiça. Completou que a divergência faz parte do mundo jurídico e da sociedade, mas que os Ministros do STF deveriam deliberar e respeitar a opinião uns dos outros. Depois, o Ministro diz que ao Presidente do STF cabe o papel de zelar pela imagem do Tribunal, da legitimidade, da funcionalidade, da harmonia do colegiado, administrar a máquina judiciária. Ressaltou as qualidades do Min. Ricardo Lewandowski e, em especial, destacou ter o gabinete do Ministro obtido certificação de qualidade de gestão.

Após o Ministro, falou Rodrigo Janot Monteiro de Barros, então Procurador-Geral da República, que abordou o equilíbrio e diálogo entre os Poderes. Depois dele houve o pronunciamento do discurso de Marcus Vinícius Furtado Coêlho, Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que descreveu a carreira do Ministro Lewandowski e da vice Min. Cármen Lúcia. Depois, abordou os limites do poder e da garantia do devido processo legal aos cidadãos, “*direito de defesa, à presunção de inocência e à exigência de prova definitiva de fato ilícito para a prolação de juízo condenatório*”. Falou em igualdade real no processo decisório democrático e mencionou a necessidade de uma reforma política. Por fim, o advogado falou em auto contenção do Poder Judiciário e harmonia entre os Poderes.

O discurso do então empossado Min. Ricardo Lewandowski enfrentou o tema do protagonismo do Poder Judiciário em nossa democracia e da judicialização da política (ou politização da justiça) e da morosidade da justiça. Para ele, o papel do Judiciário é dar efetividade aos direitos fundamentais. Falou então das dificuldades de uma prestação jurisdicional célere, por conta da explosão da litigiosidade, já que a CF/88 teria “*escancarado as portas da justiça*”. Mencionou que os juízes passaram de boca da lei para juízes que decidem segundo princípios, “*ampliando o espectro de suas decisões*”, participando inclusive da formulação de políticas públicas.

Falou sobre o papel do STF em decidir questões controvertidas e citou casos importantes submetidos à decisão do Supremo. Então o Ministro passou a explicar a situação de sobrecarga em que se encontra o Poder Judiciário:

“Esse novo papel desempenhado pelo Poder Judiciário fez com que os casos submetidos à sua apreciação crescessem de forma exponencial. Em 2013, segundo o último levantamento do Conselho Nacional de Justiça, tramitaram no Judiciário brasileiro cerca de 95 milhões de processos.

Naquele ano, foram ajuizados aproximadamente 28 milhões de casos novos, sem contar os feitos que ingressaram no Supremo Tribunal Federal. Mediante um esforço quase sobre-humano os magistrados brasileiros — cujo número correspondia a aproximadamente 16.500 juízes — proferiram mais de 25 milhões de sentenças, o que resultou numa média de cerca de 1.600 para cada um deles. Não obstante esse excepcional desempenho, a taxa de congestionamento processual continuou elevadíssima, chegando a quase 71% das ações em trâmite.

Isso, em grande parte, porque temos hoje quase 6.500 cargos em aberto, correspondendo a mais de 39% do total de nosso efetivo de juízes, por motivos que vão desde a falta de verbas para preenchê-los até a carência de candidatos motivados ou qualificados.

O Supremo Tribunal Federal, à semelhança do que ocorreu com o Judiciário como um todo, também foi contemplado com uma extraordinária sobrecarga de trabalho no ano passado.

Ao longo de 2013 foram distribuídos 44.170 processos aos seus 11 Ministros, que proferiram 85.000 decisões, das quais 72.167 monocráticas e 12.833 colegiadas.

Diante desse quadro, há quem diga que o Judiciário vive uma crise institucional ou, no mínimo, está diante de um impasse de difícil superação.” (Discurso do Ministro Ricardo Lewandowski na posse da Presidência do STF, p. 40)

Após o diagnóstico do problema o Ministro passou então a delimitar estratégias para a melhoria da gestão processual no Judiciário, que cabe aqui destacar por ser de grande relevância para o recorte da presente pesquisa:

“Valendo-nos dessa janela de oportunidade que o destino aparenta descerrar, buscaremos atingir, na Presidência do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, algumas metas, a seguir explicitadas.

Primeiramente, procuraremos acelerar a prestação jurisdicional **intensificando o uso de meios eletrônicos para a tomada de decisões**, ao mesmo tempo em que desestimularemos as ações de índole temerária ou protelatória, mediante os meios legais disponíveis.

Depois, daremos prioridade ao julgamento de recursos extraordinários com repercussão geral, mecanismo criado pela EC 45/2004, que permite que a Suprema Corte deixe de apreciar feitos que se resumam à discussão de interesses intersubjetivos, ou seja, aqueles que não tenham um impacto maior do ponto de vista político, social, econômico ou jurídico.

Desde a adoção desse instrumento, o número de processos admitidos na Suprema Corte caiu pela metade, eis que, antes dele, eram aparelhados, em média, mais de 100 mil processos por ano. A racionalização e intensificação do emprego da repercussão geral será prestigiada não apenas porque reduzirá substancialmente o trabalho dos integrantes do Tribunal.

Ela merecerá especial destaque sobretudo porque a solução de um recurso extraordinário qualquer, qualificado com esse rótulo, permitirá que sejam decididas centenas ou até milhares de ações sobrestadas nos tribunais de origem.

Atualmente, tramitam na Corte 333 recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida e apreciação de mérito pendente, os quais mantêm em suspenso, nas instâncias inferiores, enquanto não forem julgados, cerca de 700 mil processos.

Pretendemos, ademais, facilitar e ampliar a edição de súmulas vinculantes, que fornecem diretrizes seguras e permanentes aos operadores do direito sobre pontos controvertidos da interpretação constitucional, por meio de enunciados sintéticos e objetivos. Nessa linha, buscaremos transformar as súmulas tradicionais já editadas em verbetes vinculantes, sempre que

tecnicamente viável, de modo a ampliar a celeridade da prestação jurisdicional em todas as instâncias.

Procuraremos, igualmente, estimular formas alternativas de solução de conflitos, compartilhando, na medida do possível, com a própria sociedade, a responsabilidade pela recomposição da ordem jurídica rompida, que, afinal, é de todos os seus integrantes.”

(Discurso do Ministro Ricardo Lewandowski na posse da Presidência do STF, p. 41, grifos nossos)

O Ministro falou então em estimular a Justiça restaurativa, em enviar ao Legislativo uma proposta para um novo Estatuto da Magistratura, respeitar a harmonia entre poderes e estimular a contenção judicial, dialogando com as outras instituições do sistema de Justiça. Ressaltou a necessidade do Judiciário assumir um protagonismo maior no direito internacional e comunitário, e uma interlocução maior com instituições internacionais como a ONU e a OEA. Por fim, falou em redirecionar o CNJ para uma perspectiva de gestão estratégica que, segundo ele, era sua função inicial, e restaurar a autoestima dos magistrados.

O discurso do Min. Lewandowski, portanto, é bastante claro no que diz respeito às suas prioridades e estratégias de gestão como Presidente do STF e do CNJ. O Ministro tinha por meta diminuir o número e o tempo dos processos em todo o Poder Judiciário, utilizando para isto o julgamento de mérito da repercussão geral.

A próxima a assumir a Presidência do STF, foi a Min. Cármen Lúcia no ano de 2016. O primeiro discurso proferido na ocasião foi do Min. Celso de Mello. O Ministro falou sobre o significado de uma mulher assumir esta cadeira no STF e a luta por igualdade de direitos entre gêneros e da instauração de um modelo social que repudia a desigualdade de gênero. Depois, falou da trajetória da Min. Cármen Lúcia. Citou a participação e a argumentação da Ministra em julgamentos importantes e projetos como a “Campanha Justiça pela Paz em Casa”, sobre violência doméstica. Falou brevemente do vice-presidente do STF empossado, Min. Dias Toffoli e também mencionou a gestão do Min. Ricardo Lewandowski. O Min. Celso de Mello então mencionou estar o Brasil atravessando desafios institucionais, que o Estado deve ser gerido por administradores probos e que é papel do STF zelar por isso de maneira impessoal e severa, impondo sanções criminais a quem quer que seja que viole a lei penal. O Ministro então falou sobre a formação de uma aliança ilegal entre setores do Poder Público e agentes empresariais, com o objetivo de cometer delitos para obter vantagens ilícitas e que estas práticas enfraquecem as instituições e é papel da Corte agir com isenção e defender os valores fundamentais da democracia.

Após a fala do Min. Celso de Mello falou então Rodrigo Janot Monteiro De Barros, então Procurador-Geral da República que parabenizou o Min. Lewandowski por sua gestão e parabenizou a Min. Cármen Lúcia. Falou da centralidade do Poder Judiciário no momento político em que o Brasil se encontrava e exaltou a Operação Lava Jato como sendo um caso que mostrou a “*falência de nosso sistema representativo*” e ao mesmo tempo as “*deficiências de nosso arcabouço jurídico-penal*”. Mostrou preocupação com a imagem que estava sendo construída dos investigadores e juízes no caso e fez paralelos com a operação Mãos-limpas italiana. Ressaltou o papel do Ministério Público e dos juízes para buscar limpar a corrupção do País.

Depois de sua fala, houve o discurso de Cláudio Pacheco Prates Lamachia, Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, este sobre a trajetória da Min. Cármen Lúcia e de seu Vice Dias Toffoli, além de saudar a gestão do Min. Lewandowski. Depois, falou da necessidade de isenção, bom senso e necessidade de pacificação do país que estava dividido, especialmente no que diz respeito à sociedade civil organizada. Falou da necessidade de se respeitar as prerrogativas da OAB e do direito de defesa. Ressaltou que o clamor das ruas não pode

se sobrepor aos direitos constitucionais. O advogado disse que a OAB não tem filiação partidária e que sua missão é zelar pela democracia, ressaltando seu papel na propositura da ação que proibiu o financiamento de campanha por empresas privadas. Falou também brevemente sobre o papel do Poder Judiciário:

“Não tenho dúvida do papel central do Judiciário nesta quadra delicada da vida nacional, que reclama equilíbrio e temperança. Dos três Poderes, é o Judiciário que possui as atribuições de mediação, ao tempo em que é guardião e intérprete da Constituição, o que o situa numa posição incontestável no cenário institucional do País. Não bastasse, lida com a sobrecarga que lhe impõe a condição de foro privilegiado de alguns agentes públicos, numa extensão e abrangência excessivas, que precisam ser revistas e reduzidas imediatamente.”

(Discurso de Cláudio Pacheco Prates Lamachia, Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil na posse da Ministra Cármen Lúcia da Presidência do STF, p. 42)

Por fim, falou a própria Ministra Presidente empossada, Cármen Lúcia, sobre aspiração a um sentimento de Justiça e que o Judiciário é o guardião desse sentimento. Completou que para que os cidadãos e os juízes fiquem satisfeitos com o Judiciário é necessário reformá-lo e transformá-lo. Mencionou que os conflitos se ampliaram e que o desafio do Judiciário é buscar a Justiça estes. Novamente disse ser preciso mudar o Judiciário naquilo que não deu certo encontrando soluções para os problemas. Em suas palavras:

“O Judiciário brasileiro reclama mudanças e a cidadania exige satisfação de seus direitos. É tempo de promover as mudanças, diminuindo o tempo de duração dos processos sem perda das garantias do devido processo legal, do amplo direito de defesa, de garantia do contraditório, mas com processos que tenham começo, meio e fim e não se eternizem em prateleiras emboloradas que empoeiram as esperanças de convivência justa.”

(Discurso da Ministra Cármen Lúcia em sua posse na Presidência do STF, p. 49)

A Ministra então apontou que os servidores da justiça devem ser agentes de transformação das instituições que envelheceram sem acompanhar as mudanças socioeconômicas e tecnológicas. Ressaltou que ética é dever de todos e que a lei também deve ser cumprida por todos. Prometeu ciência e transparência quanto às decisões de sua gestão.

O documento do discurso proferido pelo Min. Dias Toffoli²⁹ em sua posse como Presidente do STF tem apenas o seu discurso, e não dos demais atores que discursaram na ocasião. O Ministro falou da necessidade de uma educação de base de qualidade. Depois, o faltou da falta de representatividade no Brasil colônia-imperial e na progressão da representatividade na República. Então, disse ter a Constituição de 1988 incluído novos cidadãos no processo político, ampliando o acesso à Justiça e estabelecendo um novo Judiciário. Para ele, o papel do STF seria de moderar conflitos sociais, políticos e econômicos e garantir direitos fundamentais. Falou então dos 30 anos da Constituição, da harmonia entre os Poderes e que o país não está em crise, mas em

²⁹ O documento foi encontrado pelo buscador do Google. Porém, ele está apresentado de maneira bastante errática, sem formatação. Sua aparência é de um guia para a fala e não do que foi dito em si. Pode ser que o documento oficial apresente mais informações do que as constantes do documento aqui estudado.

transformação. Então o ministro falou de criatividade, da necessidade de diálogo, do respeito à pluralidade de ideias, mas da necessidade de segurança jurídica. Em suas palavras, a chave para a atuação do Judiciário deve ser eficiência, transparência e responsabilidade. O Ministro falou em “integração, sistematização e modernização da coleta e da análise estatística de dados pelo Poder Judiciário. Falou da missão do CNJ em melhorar a gestão judiciária e em dois projetos específicos. Depois, falou na defesa das vítimas de violência doméstica. Por fim, propôs dialogar com os representantes das demais instituições e a elaboração de uma agenda comum.

Assim, é possível perceber que o Ministro Nelson Jobim tinha a reforma do Judiciário como pauta prioritária e foi o único Ministro que a nomeou como um possibilidade de colocar o Supremo em um lugar institucional central no qual ele resolveria apenas casos relevantes, dignos do papel de uma Corte Constitucional.

Por outro lado, os discursos de posse da Ministra Ellen Gracie e do Ministro Gilmar Mendes trabalharam a necessidade de se eliminar as demandas repetitivas, uniformizar a jurisprudência e racionalizar o Poder Judiciário, lendo a repercussão geral de maneira mais alinhada com o modelo que o Supremo deu para a repercussão na prática.

O discurso que trouxe mais clareza para a hipótese de pesquisa foi o do Min. Ricardo Lewandowski em sua posse, que chamou atenção para o uso do plenário virtual para decidir e, especialmente, colocou a repercussão geral no centro de sua atenção como um instrumento que, além de reduzir a carga de decisão do STF pela metade enfatizou com clareza o papel multiplicador da decisão em recurso extraordinário com repercussão geral, afirmando que tramitavam 333 recursos extraordinários com repercussão geral, os quais seriam responsáveis por finalizar cerca de 700 mil processos nas instâncias inferiores. Portanto, o Ministro demonstrou clareza quanto ao fato da repercussão geral estar sendo utilizada como um instrumento de resolução de demandas repetitivas em massa.

Importante mencionar também a fala Ophir Filgueiras Cavalcante Junior (então Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil) no ano de 2012 por ocasião da posse presidencial do Min. Joaquim Barbosa, que chamou o STF a decidir no mérito os casos em que havia determinado a repercussão geral, já que há centenas de milhares de processos sobrestados nos tribunais aguardando julgamento pelo STF, sob pena de transformar o instituto que foi criado para dar celeridade em seu revés, um instrumento que cria lentidão e paralisação.

4. UMA ANÁLISE EMPÍRICA DO INSTITUTO DA REPERCUSSÃO GERAL: FILTRO OU GESTÃO DE PROCESSOS EM MASSA?

Este capítulo visa compreender o instituto da repercussão geral na prática, com o objetivo de verificar se ela é utilizada como filtro ou como mecanismo de gestão de processos em massa. No total, foram submetidos **1.056** temas (questões supostamente constitucionais) para que o STF analisasse a existência de repercussão geral, dos quais **717** tiveram a repercussão geral reconhecida, **333** tiveram a repercussão geral negada e **6** temas foram cancelados. Destes 717 temas com repercussão geral, 396 foram julgados no mérito e 324 estão pendentes de julgamento³⁰.

4.1. Casos em que a existência de repercussão geral foi negada

Compreender as ocasiões nas quais a repercussão geral foi negada é muito importante para esta pesquisa, já que este conjunto de temas demonstraria em quais ocasiões o STF entende não se tratar efetivamente de uma questão relevante sob o aspecto econômico, político, social ou jurídico, a ultrapassar os interesses subjetivos da causa. Caso a repercussão geral fosse utilizada como filtro de processos, veríamos neste conjunto casos constitucionais cuja motivação do STF seria a irrelevância daquela questão para a decisão ser submetida a uma Corte Constitucional. Este tipo de decisão teria um custo político maior para o STF, além de ter que superar as barreiras legais de quórum mínimo para negativa de repercussão geral e presunções legais em que há repercussão geral. Mas comprovariam um uso do mecanismo como um filtro processual, conforme foi concebido para ser, similar ao *certiorari* estadunidense, conforme compara a doutrina.

A tendência que se revela na prática, todavia, é a da Suprema Corte brasileira manter a sua competência integral para decidir os casos, ainda que sejam de pouca relevância, por repercutirem em inúmeros processos no Judiciário. Essa tendência se acentua ainda mais com o tempo.

Dentre os **333** temas nos quais houve recusa da existência de repercussão geral, na grande maioria das vezes a motivação é se tratar de matéria infraconstitucional e, portanto, não se tratar de questão efetivamente sobre constitucionalidade, mas uma ofensa apenas reflexa à Constituição. A jurisprudência do STF é consistente em determinar que, nestes casos, o recurso extraordinário não é cabível.

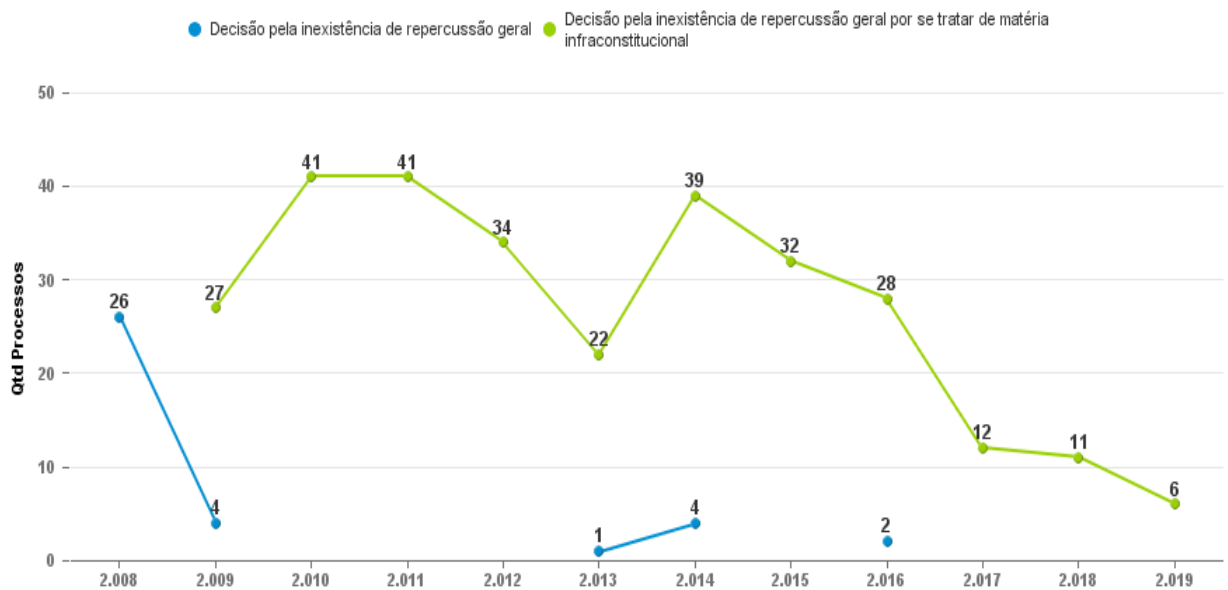
Mesmo antes da existência da repercussão geral, esta já era a orientação do STF quanto à sua competência, ou seja, em casos nos quais a questão discutida fosse infraconstitucional e a ofensa à Constituição fosse apenas reflexa, a competência seria do STJ para análise de legalidade, e não do STF para análise de constitucionalidade. A questão foi, inclusive, objeto da Súmula 636, publicada em 2003, que diz: “*não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida*”.

A partir de 2012, o caso dos recursos extraordinários sob análise da existência ou não de repercussão geral, sob o § 2º, art. 324, do RISTF, retirou a presunção de existência de repercussão geral nos casos em que o relator declare se tratar de matéria infraconstitucional e a inverteu para a inexistência de repercussão geral. Por isso, o Tribunal passou a responder primeiro no Plenário virtual se a questão é constitucional ou não e só então respondia se havia repercussão geral. Nestes casos, se o Ministro for omissivo e decorrido o prazo, o voto será computado como inexistente a repercussão geral.

³⁰ Estas informações foram retiradas da tabela “Números da repercussão geral”, disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=repercussaoInformacoesConsolidadas&pagina=repercussaoInformacoesConsolidadas> e acessado pela última vez em 27/06/19.

O gráfico abaixo demonstra que somente no primeiro ano de processamento da repercussão geral (2008) é que houve um número maior de casos com repercussão geral negada (26) por outros motivos que não a ofensa reflexa à Constituição, enquanto nos anos posteriores este número não passou de 4, não tendo havido nenhuma ocorrência deste tipo entre 2009 e 2013, em 2015 e entre 2016 e 2019, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 9. Decisões pela inexistência de repercussão geral por se tratar de matéria infraconstitucional ou por outros motivos



Fonte: Planilha fornecida no site do STF em

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/abrirTemasComTesesFirmadas.asp>

Fica bem clara a política do Tribunal de aceitar a existência de repercussão geral na maioria dos casos e rejeitar apenas nas ocasiões que já não seriam aceitas em recursos extraordinários, utilizando a repercussão geral não como um filtro de temas importantes para julgamento pelo STF, mas como um modo de decidir em um único caso e ter sua decisão aplicada em muitos outros. A tabela abaixo traduz estes números comparando os casos ano a ano:

	Decisão pela inexistência de repercussão geral	Decisão pela inexistência de repercussão geral por se tratar de matéria infraconstitucional	Soma:
2008	26		26
2009	4	27	31
2010		41	41
2011		41	41
2012		34	34
2013	1	22	23
2014	4	39	43
2015		32	32
2016	2	28	30
2017		12	12
2018		11	11
2019		6	6
Soma:	37	293	330

Fonte: Planilha fornecida no site do STF em <http://www.stf.jus.br/porta/jurisprudencia/Repercussao/abrirTodasAsFirmadas.asp>

Conforme demonstrado alhures, existe um total de apenas 37 recursos extraordinários ou agravos de instrumento que tiveram a repercussão negada por outros motivos que não o de se tratar de matéria infraconstitucional. Segundo o banco de dados fornecido pelo STF, em 30 dos 37 casos a justificativa foi simplesmente “ausente relevância econômica, política, social ou jurídica que transcenda ao interesse das partes”. Ainda que seja uma minoria de casos, importante conhecê-los e compreender as justificativas do Tribunal para negar a existência de Repercussão Geral.

No **ARE 790813 RG/SP** discutia-se a proibição de circulação de revista (Playboy) contendo foto de mulher despida com rosário à mão. Alegava-se a existência de conflito de direitos fundamentais de liberdade de expressão com a ofensa ao sentimento religioso. Apesar do Ministro Marco Aurélio, relator do caso, ter entendido que existe repercussão geral no caso, já que “*presente conflito entre direitos fundamentais, compete ao Supremo definir, com vista à orientação de casos futuros, o equilíbrio adequado entre bens tão caros à Constituição e à sociedade brasileira como o são as liberdades religiosa e de expressão artística.*”, o mesmo foi vencido e não há justificativa expressa dos demais Ministros para considerarem a ausência de repercussão geral do tema. A hipótese que se levanta a partir desta decisão é a de que, apesar de ser um tema relevante do ponto de vista dos direitos fundamentais, seria um caso muito específico e pontual cujo aparato fático provavelmente não se reproduziria em outros casos semelhantes, diminuindo então o potencial multiplicador da decisão do STF. Esta hipótese corresponde àquela aventada pela pesquisa, na qual a repercussão geral não seleciona propriamente os casos importantes do ponto de vista constitucional, mas os casos com grande repercussão no Judiciário e grande potencial de multiplicação.

Já no **RE-559994 RG/RS** discutiu-se a questão da recepção, pela Constituição Federal de 1988, do art. 3º, do Decreto-Lei 1.437/1975, o qual permite ao Ministro da Fazenda instituir taxa

destinada ao ressarcimento dos custos e demais encargos de selo de controle do Imposto sobre Produto Industrializado – IPI. O Min. Marco Aurélio, relator para o caso, entendeu pela existência de repercussão geral por se tratar de um problema ligado à existência de legalidade estrita no que se refere a tributos. Porém, foi novamente vencido, havendo no acórdão justificativa do Min. Menezes Direito no sentido de estar a questão *“restrita ao interesse patrimonial de um grupo limitado de empresas contribuintes, bem como não é suficiente para repercutir na arrecadação tributária do país”*. Portanto, novamente o motivo que levou a não declaração da repercussão geral é o baixo impacto da decisão, não em termos de importância do assunto mas em termos de quantidade de atingidos.

Do mesmo modo o **RE-632084 RG/RS**, discutia a utilização do salário mínimo como parâmetro para a correção monetária do período anterior à edição da Lei 4.357/1964, o que supostamente violaria o art. 7º, IV, da Constituição Federal. O relator, Mins. Ricardo Lewandowski, entendeu pela inexistência de repercussão geral sob a justificativa de que *“a hipótese dos autos revela situação muito específica”* que não ultrapassa o interesse das partes. O Mini. Marco Aurélio entendeu pela repercussão geral, porque versa sobre depósito popular e incidência de juros e correção monetária, bem como prescrição, mas foi novamente vencido. O **RE-632084 RG/MG** teve a repercussão geral negada pelo mesmo motivo, por se tratar de hipótese muito específica de nomeação e posse de candidatos sub judice no cargo de Delegado da Polícia Federal que, por força de despacho do Ministro de Estado da Justiça, datado de 9/7/2002, tiveram a situação administrativa regularizada por ato do Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal.

A questão da necessidade de transcendência dos efeitos da decisão para a existência de repercussão geral se repetiu em diversos outros casos. No **RE 573181 RG/SC**, discutia-se a validade de contrato de adesão firmado entre distribuidora e revendedora de combustíveis, o qual confere exclusividade de fornecimento de produtos derivados de petróleo. A Min. Relatora Cármen Lucia entendeu estarem os interesses do caso restritos às partes, não havendo a transcendência de interesses necessária para a existência da repercussão geral. O mesmo se deu no **RE 575526 RG/PR**, o qual tratava do servidores cujo regime jurídico foi alterado de celetista para o estatutário, terem ou não direito à contagem em dobro do período de licença especial não usufruída como tempo de serviço público. A relatora Min. Cármen Lucia entendeu que *“a conclusão do caso restringe-se aos servidores que estejam na mesma situação do recorrido, ou seja, é meramente residual e sem transcendência”*. Também no **RE 576121 RG/DF**, o Min. Rel. Ricardo Lewandowski argumentou que a questão da aplicação do limite temporal de vigência da Lei Distrital 38/1989, revogada pela Lei Distrital 117/1990, aos efeitos da condenação do Distrito Federal ao reajuste salarial de 84,32% (Plano Collor) devido aos seus servidores teria efeitos restritos aos servidores públicos do DF que exerciam suas funções entre 1989 e 1990. Portanto não teria repercussão geral devido à falta de transcendência dos efeitos. O mesmo entendimento com relação à restrição dos efeitos a apenas alguns servidores públicos ocorreu no **RE-584186 RG/DF**, o qual versava sobre a responsabilidade civil do Estado por indenização em virtude de demora excessiva e injustificada na apreciação do pedido de aposentadoria de servidor público. Ainda no **RE-592658 RG/MG**, sobre a possibilidade de militares acumularem dois cargos públicos na área de saúde, um de natureza militar e outro municipal, também não teve repercussão geral reconhecida sob a mesma justificativa, de que a matéria é de interesse de um limitado número de pessoas.

Também no que diz respeito a interesses de determinados grupos de servidores, no **RE-630643 RG/PI** o relator argumentou que *“a limitação temporal e a restrição da causa a um grupo de servidores não atendem os requisitos da repercussão geral, notadamente a produção dos efeitos do tema constitucional no tempo e a transcendência quanto a interesses subjetivos”*.

Assim como nestes casos, o **RE-592730 RG/RS**, sobre a possibilidade da Defensoria Pública receber honorários advocatícios sucumbenciais nas causas ajuizadas contra o ente

federativo ao qual aquela está vinculada, entendeu-se estar o interesse da causa estaria restrito aos entes federativos. Igual no **RE-593388 RG/MG**, que trata do direito de os Procuradores da Fazenda do Estado de Minas Gerais receberem a Gratificação de Atividade Institucional Autônoma – GAIA, paga aos procuradores daquele Estado, no período anterior à unificação das carreiras, no qual foi alegado que o interesse nesta questão estaria restrita a um pequeno número de pessoas, e ainda estaria limitado a um determinado lapso temporal. Também no **RE-593919 RG/RJ** esta foi a justificativa apresentada, tendo este tratado da contribuição social das cooperativas sobre as importâncias pagas, distribuídas ou creditadas a seus cooperados, a título de remuneração ou retribuição pelos serviços prestados a pessoas jurídicas por intermédio da cooperativa.

O **RE 764620 RG / SC** também foi considerado como tendo abrangência restrita a um grupo de servidores pertencentes ao quadro da Justiça Federal que receberam auxílio alimentação em valores inferiores aqueles pagos aos servidores dos tribunais superiores, CNJ ou TJDF no período de 1º de maio de 2010 até o dia 19 de dezembro de 2011.

O **RE-561994 RG/DF** trata da questão da declaração de inconstitucionalidade das Emendas Distritais n. 13/1996 e n. 17/1997, pelo Tribunal de Justiça, no que ofenderam normas da Lei Orgânica do Distrito Federal. Novamente o Min. Marco Aurélio, relator do caso, declarou a existência de repercussão geral argumentando que *“cumpre encarar o instituto da repercussão geral com largueza (...) Em princípio, é possível vislumbrar-se um grande número de processos, mas, uma vez apreciada a questão, a eficácia vinculante do pronunciamento propicia a racionalização do trabalho judiciário”*. Esta fala do Ministro advoga para que o STF decida o maior número de casos possível para que sua decisão tenha reflexo em todo o Poder Judiciário. O Ministro Marco Aurélio ficou vencido e não há contra argumentos no acórdão para a afirmação da inexistência de repercussão geral pela decisão ter sido tomada em Plenário virtual, no qual apenas o relator precisa justificar sua decisão.

No **RE-562581 RG/SP**, o STF decidiu pela inexistência de repercussão geral porque já havia decidido a questão da possibilidade de equiparação dos proventos dos Procuradores de Autarquia e dos Procuradores de Estado para incidência do teto remuneratório da Emenda Constitucional n. 41/2003 na ADI 1434-MC, sendo portanto a jurisprudência já pacificada no tema em controle concentrado. Além disso, a Min Cármen Lúcia, relatora, argumentou estar a matéria restrita à categoria dos procuradores autárquicos paulistas.

Também no **RE-589490 RG/MG**, entendeu-se não haver repercussão geral porque a questão dos requisitos para a concessão de Justiça Gratuita se restringe àquelas pessoas solicitantes deste benefício.

Já no **RE 565713 RG/SP**, a Min. Cármen Lucia argumentou pela inexistência da repercussão geral porque a questão da extensão aos professores aposentados do ensino público de São Paulo das vantagens pecuniárias denominadas “bônus” e “bônus mérito”, concedidas aos professores em atividade pelas Leis Complementares estaduais ns. 891/2000, 909/2001, 928/2002, 948/2003 e 963/2004 estaria restrita à categoria paulista de professores inativos e, apesar de atingir um grande número de pessoas, isso não seria suficiente para configurar a repercussão geral. Por outro lado, o Min. Marco Aurélio, novamente vencido, reafirmou a sua posição de que o uso da repercussão geral deveria ser extensivo com a finalidade de gerar uniformidade das decisões no Judiciário:

“O instituto da repercussão geral visa à racionalização dos trabalhos judicantes, levando o Supremo a pronunciar-se de forma vinculada – via Plenário, portanto, sobre o alcance do texto da Constituição Federal. Por isso, em situação concreta que se reproduza considerados múltiplos interesses jurídicos, há de abrir-se margem ao trânsito do extraordinário. Em síntese, tanto quanto possível, esta Corte

deve delimitar o alcance da Carta da República, editando, a seguir, verbete de súmula com efeito vinculante.

Conforme consignado pela relatora, a questão da extensão, aos aposentados, de benefícios previstos nas Leis Complementares estaduais ns. 891/2000, 909/2001, 928/2002, 948/2003 e 963/2004. Que ocorra a definição da matéria de modo uniforme. Indispensável, pois, é que se dê sequencia ao extraordinário.” (RE 565713 RG/SP, Min. Rel. Cármen Lúcia, julgado em 28/03/2008)

O Min. Menezes Direito, relator do caso, entendeu ausente a repercussão geral no **RE-570690 RG/RJ** - este sobre a responsabilidade civil do Estado por danos morais decorrentes da emissão, para mais de uma pessoa de idêntico número no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), ocasionando indevida inscrição de restrição ao crédito pessoal -, porque a decisão não extrapola os limites da causa. O mesmo relator no **RE-578657 RG/RS** votou pela inexistência de repercussão geral sem apresentar qualquer justificativa.

No mesmo sentido, o **RE-584536 RG/RS** teve a repercussão geral negada apenas porque a questão do direito ao cancelamento de autorização expressa de desconto em folha de pagamento pelo posterior desinteresse do mutuário não ultrapassaria os interesses subjetivos da causa. A mesma justificativa foi apresentada no **RE-584573 RG/RS**, que tratava do registro automático, independente de processo de revalidação, de diploma de curso superior concluído nos países signatários da Convenção Regional sobre o Reconhecimento de Estudos, Títulos e Diplomas de Ensino Superior na América Latina e Caribe, inserida no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 80.419/1977, quando o pedido de registro ocorrera após a revogação da referida legislação (Decreto 3.007/1999).

No **RE-571184 RG/SP**, a Min. Cármen Lúcia entendeu que a questão da exigibilidade das contribuições sociais criadas pelos arts. 1º e 2º da Lei Complementar n. 110/2001, destinadas ao pagamento dos expurgos inflacionários das contas vinculadas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, decorrentes da aplicação de índice de correção monetária dessas contas abaixo da inflação real, não tem repercussão geral, porque o STF já decidiu a questão na ADI 2556 e em centenas de recursos extraordinários, já havendo até mesmo súmula vinculante sobre os termos de adesão aos acordos do FGTS, sendo, portanto, pacífica.

No caso de direito tributário de número **RE-585740 RG/RJ**, sobre a possibilidade de estender, às pessoas jurídicas que atuam no ramo industrial, as deduções da base de cálculo da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS e da Contribuição ao Programa de Integração Social - PIS, fixadas para as instituições financeiras e revendedoras de veículos usados, o Min. Menezes Direito entendeu não haver repercussão geral porque a decisão não iria afetar a igualdade tributária e se limitaria ao âmbito da atividade da recorrente. Do mesmo modo, em outro caso tributário, **RE-592321 RG/RJ**, sobre a modulação dos efeitos de declaração incidental de inconstitucionalidade de leis municipais que instituem cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, com alíquotas progressivas, de Taxa de Iluminação Pública - TIP e de Taxa de Coleta de Lixo e Limpeza Pública - TCLL, o STF entendeu que não teria repercussão geral por não transcender aos interesses subjetivos da causa, preservando apenas o interesse do Município recorrente.

Em alguns casos, como no **RE-570532 RG/SP**, **RE-576336 RG/RO** e **RE-579720 RG/MG**, o relator entendeu pela existência de repercussão geral, porém, foi vencido pela maioria e a justificativa para a inexistência de repercussão geral não ficou expressa no acórdão porque a votação se deu em Plenário virtual. Apesar de o Plenário virtual ser uma plataforma eficiente, conferindo celeridade aos julgamentos sobre repercussão geral esta prática da divergência

injustificada é um problema, já que não é possível compreender a motivação do STF para declarar a inexistência de repercussão geral.

Apesar de estar cadastrado de maneira equivocada na planilha fornecida pelo STF, o **RE-805681 RG/SC** foi considerado como não tendo repercussão geral por se tratar de questão infraconstitucional.

É possível perceber, portanto, que na grande maioria destes casos com repercussão geral negada a justificativa não está efetivamente na “relevância econômica, política, social ou jurídica”, mas na necessidade de “transcender aos interesses subjetivos das partes”. Utilizando argumentos muito parecidos, na maioria dos casos os Ministros alegaram que a decisão não iria transcender os interesses dos requerentes, ou que estes interesses se restringiam a um pequeno número ou a um determinado grupo de pessoas e, portanto, não daria ensejo à repercussão geral da questão. Estas justificativas também reforçam a tese da pesquisa, já que apenas não foi aplicada a repercussão geral porque a decisão não seria replicada muitas vezes ou não era passível de se reproduzir em outros processos. Alguns destes temas, inclusive, foram revistos futuramente e a repercussão geral acabou por ser declarada, conforme se verá adiante.

Dentre os demais 7 casos que tiveram a repercussão negada por outros motivos que não o de se tratar de matéria infraconstitucional – e cuja justificativa não era “ausente relevância econômica, política, social ou jurídica que transcenda ao interesse das partes”-, dois³¹ tiveram a repercussão geral negada por se tratar de questão infraconstitucional, mas estavam catalogados erroneamente no banco de dados. Um deles³² teve a repercussão geral negada porque a questão estava restrita ao interesse das partes e o tema foi cancelado posteriormente por estar em duplicidade com outro (tema 37).

O outro, **RE-567454**, apresentou uma questão bastante peculiar porque teve a questão separada em três partes, sendo que uma delas foi considerada como tendo repercussão geral e as outras duas foram consideradas questões infraconstitucionais. Dois outros temas foram objeto de proposta de revisão de tese e tiveram a repercussão aprovada posteriormente³³. O último destes casos se trata do RE-584.247 / RR, cuja repercussão geral foi reconhecida em Plenário virtual, mas recusada durante a discussão no Plenário presencial. Nesta ocasião, os Ministros decidiram que a existência de repercussão geral poderia ser rediscutida posteriormente “*em deliberação presencial, notadamente quando tal reconhecimento tenha ocorrido por falta de manifestações suficientes*”. Então o Tribunal decidiu que a questão está restrita a parcela limitada de pessoas e a situações temporais específicas e, portanto, optou pela inexistência de repercussão geral. Ou seja, também neste caso fica clara a importância para o STF que o assunto tenha grande repetitividade para que seja considerado um tema com repercussão geral.

Assim, a hipótese desta pesquisa de que o STF não tem utilizado o instituto da repercussão geral como um filtro fica confirmada, já que na imensa maioria dos casos o STF declara a existência de repercussão geral e nega apenas naqueles casos que já não seriam de sua competência. No começo da aplicação do instituto (2008) havia a declaração de mais casos por outros justificativas, que na verdade estavam relacionadas ao baixo impacto na reprodução da decisão em outros casos ou que ela estaria restrita a poucas pessoas.

A pesquisa realizada pela SBDP, em 2010, no programa Pensando o Direito do Ministério da Justiça, analisou o instituto da repercussão geral ainda com pouco tempo de vigência. Na ocasião, a pesquisa apresentou as seguintes conclusões:

³¹ RE-583747 e RE-584608

³² RE-570846

³³ RE-578635 e RE-592211

“Assim, a repercussão geral parece estar funcionando muito mais como um mecanismo de racionalização do sistema a partir do estabelecimento de quais questões não devem ser discutidas na Corte (e, portanto, não devem ser para lá remetidas) do que propriamente um filtro das questões constitucionais relevantes. Uma hipótese que se pode levantar para a explicação desse tipo de uso da repercussão geral é que esta configuração corresponderia a uma primeira fase do instituto, na qual o STF, antes um tribunal que funcionava como última instância recursal, vem se afirmando exclusivamente como corte constitucional, demarcando as fronteiras do que pode ser considerada uma controvérsia genuinamente constitucional. Apenas após essa “limpeza de terreno” haveria o uso da repercussão geral preponderantemente como filtro de relevância. Outra hipótese explicativa é que a cultura de julgamento no STF ainda não se adaptou à ideia de um filtro de relevância, persistindo a mentalidade de que questões constitucionais, não importam quais sejam, merecem julgamento pela Corte. A essa cultura poderia estar atrelada certa postura de considerar determinadas questões como de natureza infraconstitucional para não submetê-las a juízo de relevância.” (SBDP, 2010, p. 31)

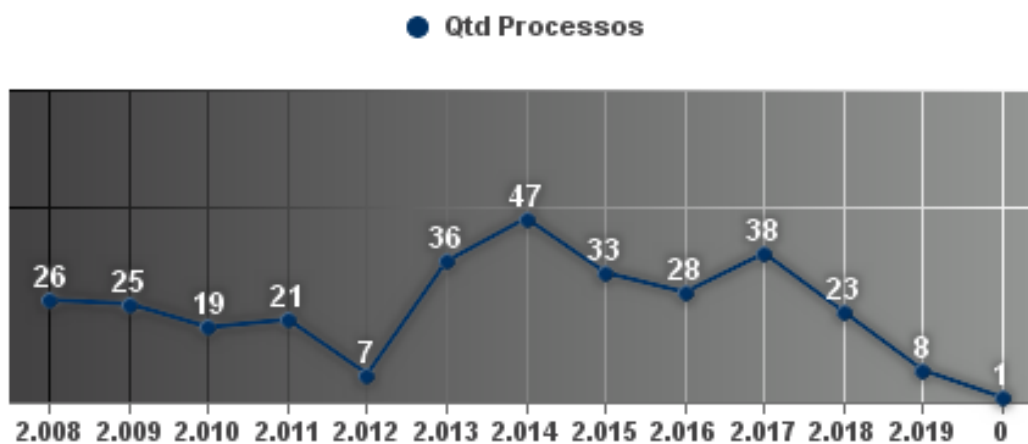
As conclusões da pesquisa estão alinhadas com as do presente trabalho. Porém, o modelo de aplicação do instituto persiste, conforme demonstrado. Assim, o funcionamento da repercussão geral como um mecanismos de gestão de processos repetitivos de massa não apenas se confirmou, mas se consolidou e foi, inclusive, ampliado pelo IRDR. As hipóteses da pesquisa de que este comportamento corresponderia apenas à primeira fase da repercussão geral não se confirmou. O próprio STF não fortaleceu o instituto da repercussão geral como um filtro de relevância. Levanto aqui a hipótese de que isso se deu por dois motivos: (1) de um lado para facilitar a gestão processual, a celeridade dos processos e ajudar a lidar com o acúmulo de trabalho do Judiciário como um todo; (2) de outro lado porque a cultura brasileira de acesso à Justiça entende que este conceito abrangeria um direito ao recurso, argumento em grande parte fortalecido pela doutrina, cultura contra a qual o STF optou por não combater. As demais questões relacionadas a este uso da repercussão geral serão discutidas adiantes, mas estão relacionadas com a escolha de conservação total da competência do STF e influência obrigatória nas demais instâncias judiciais.

4.2. Casos com repercussão geral

Existem hoje **717** temas com a repercussão geral reconhecida. Destes, 396 tiveram o mérito julgado, enquanto 324 ainda estão pendentes de julgamento. O gráfico abaixo mostra a quantidade de processos julgados no mérito por ano:

Gráfico 10. Quantidade de casos com repercussão geral julgados no mérito por ano

Méritos de RG julgados por ano



Fonte: STF, Números da Repercussão Geral: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=repercussaoInformacoesConsolidadas&pagina=repercussaoInformacoesConsolidadas>

Podemos perceber que a partir do ano de 2012 houve uma crescente produtividade do Tribunal relacionada aos paradigmas da repercussão geral, tendo reduzido apenas no ano de 2018. Deve-se considerar também que o gráfico referente a 2019 ainda apresenta dados incompletos.

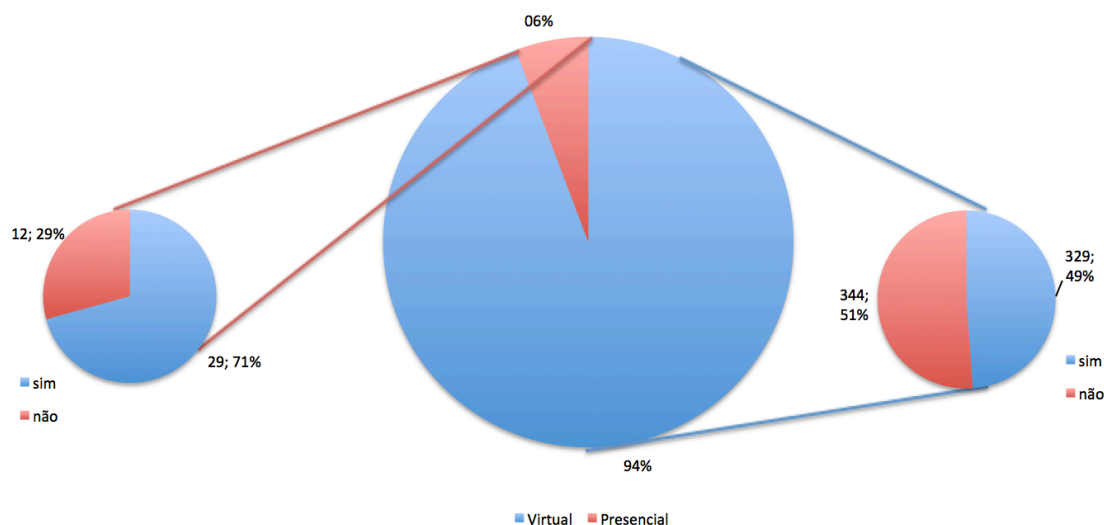
Os temas dos processos com repercussão geral estão divididos da seguinte forma:

Gráfico 11: Temas dos Recursos Extraordinários com Repercussão Geral

O gráfico mostra que a maior parte dos casos com repercussão geral trata de temas de Direito Tributário e Direito Administrativo (e outras matérias de Direito Público), conforme classificação feita pelo próprio STF. Juntos estes temas representam 74% do que a Corte Suprema decide em recurso extraordinário. Em geral, abrangem matérias relacionadas à cobrança de tributos ou regimes de servidores públicos, matérias que naturalmente afetam muitas pessoas e/ou muitos processos, mas que também costumam envolver litigantes repetitivos.

A pesquisa demonstrou como o plenário virtual vem tendo seu uso ampliado cada vez mais ao longo do tempo, em busca de maior celeridade processual. O gráfico abaixo demonstra a quantidade de vezes que foi utilizado o plenário virtual para a votação da repercussão geral, combinado com a forma de resultado da votação:

Gráfico 12: Uso do plenário virtual para indicação da repercussão geral



O requisito da repercussão geral foi votado 673 vezes por meio de Plenário virtual e apenas 41 vezes em Plenário presencial. Existem 3 casos que não possuem informações porque os temas foram cancelados ou o acórdão não foi ainda publicado. No Plenário virtual 49% das vezes a votação foi unânime e 51% das vezes foi por maioria. Já no presencial a ocorrência de votação unânime pela existência da repercussão geral é de 71% e apenas 29% é por maioria. Portanto, a unanimidade foi maior no Plenário presencial.

Ainda que seja tentador concluir que a deliberação no plenário presencial foi um fator que levou à unanimidade nestes casos, a pesquisa não comprova esta correlação, que pode ou não existir. Além disso, é importante considerar que no início da vigência da repercussão geral o procedimento para os casos de reafirmação da jurisprudência consolidada da Corte era feito por meio de Plenário presencial. Esta regra pode ter impactado a unanimidade nos 41 casos em que o julgamento do requisito da repercussão geral foi em plenário presencial, já que são casos menos controvertidos porque a repercussão geral é presumida legalmente.

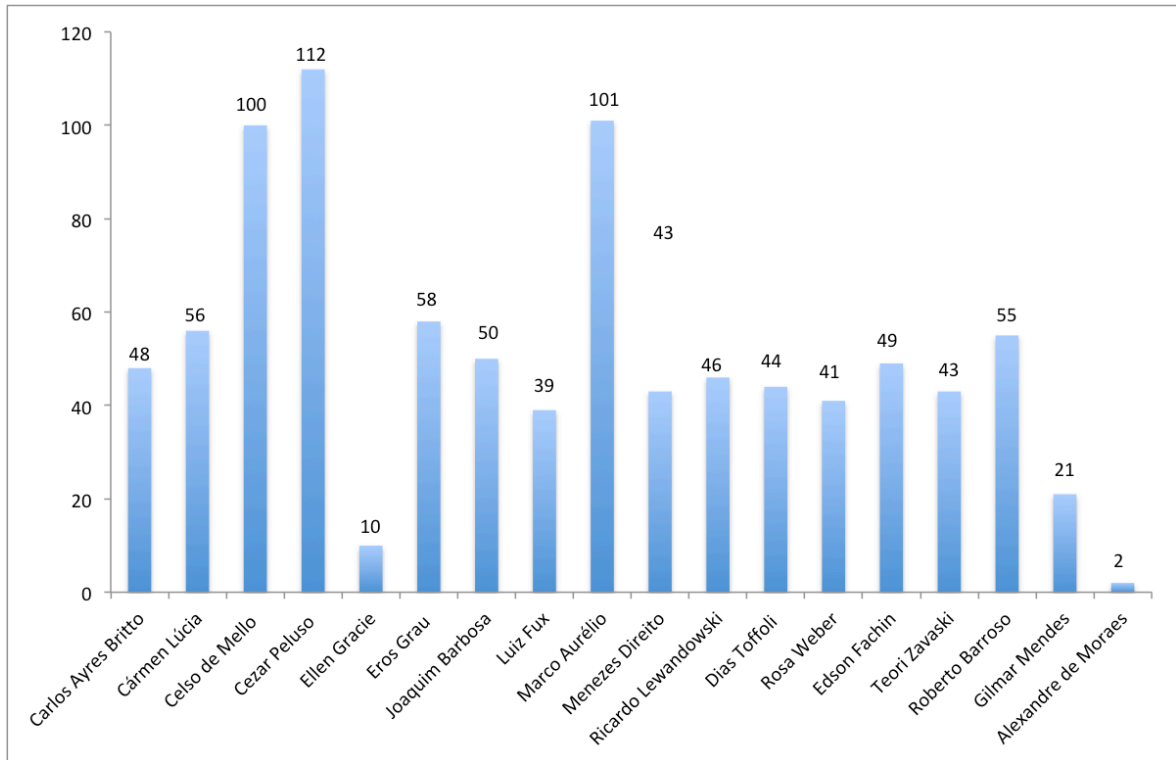
Como forma de acelerar o tempo de suas decisões, Emenda Regimental n. 42, de 2 de dezembro de 2010, autorizou o julgamento do mérito dos casos de reafirmação de jurisprudência por meio de Plenário virtual. O Tribunal passou então, nestes casos, a votar se a questão seria resolvida já no momento da declaração da repercussão geral, ou se seria posteriormente resolvida por meio do plenário físico. Em 108 casos (de 717) houve reafirmação de jurisprudência por meio do Plenário virtual, sem qualquer tipo de deliberação presencial entre os ministros. O mérito do recurso extraordinário ficou resolvido ali mesmo no momento da declaração da repercussão geral por meio eletrônico e deverá ser replicado a todos os demais recursos extraordinários e eventualmente outros casos sobrestados com aquela questão.

O uso da repercussão geral como uma forma de reafirmar a jurisprudência já consolidada da Corte, para que a decisão então seja inserida na prática da repercussão geral e assim possa ter efeito sobre os demais casos que tratem da mesma questão também fortalecem a hipótese da pesquisa de que a repercussão geral não é filtro, mas mecanismo de aplicação da decisão em massa. Adiante será demonstrado que esta prática foi, inclusive, ampliada pelos Ministros com a finalidade de fazer sua jurisprudência valer em um número cada vez maior de processos.

A diferença entre os casos em que a repercussão geral foi declarada por unanimidade e aqueles em que houve vencidos foi pequena. Foram 358 casos com votos unânicos e 356 em que

houve vencidos, além dos três casos que não possuem informações. O gráfico abaixo demonstra a quantidades de vezes que cada ministro ficou vencido:

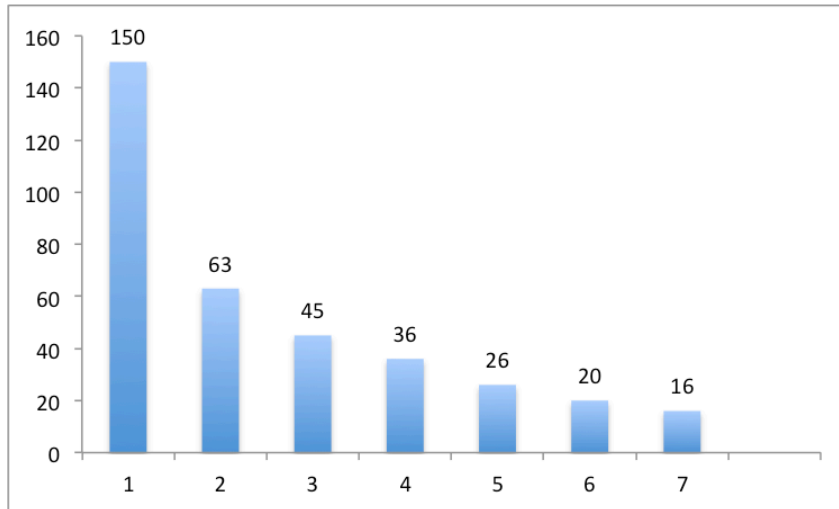
Gráfico 13: Número de casos em que cada ministro ficou vencido



Importante lembrar que, como se tratam de casos com declaração de repercussão geral, os Ministros ficaram vencidos quando votaram pela inexistência de repercussão geral. O tempo que cada um dos Ministros esteve no STF depois da regulamentação do instituto tem impacto neste número e pode explicar, por exemplo, o baixíssima ocorrência para o Min. Alexandre de Moraes, nomeado apenas em 2017. Por outro lado, a maior parte dos Ministros foi vencido entre 40 a 60 vezes na declaração de existência de repercussão geral. Todavia, sobressaem a esta média os Min. Celso de Mello, Cezar Peluso e Marco Aurélio, vencidos mais de cem vezes.

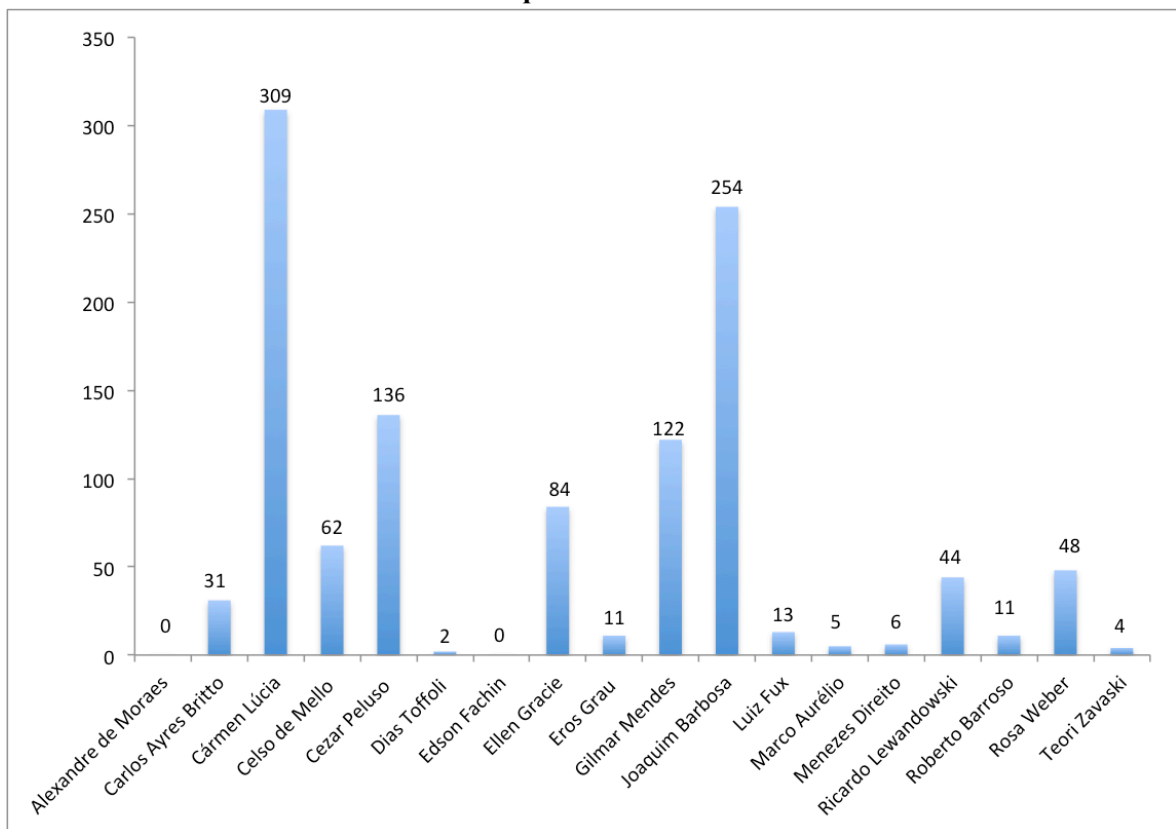
A Constituição Federal presume a existência de repercussão geral. Um argumento que poderia ser usado contra a tese desta pesquisa é de que, na verdade, a repercussão geral não teria sido concebida como filtro pelo constituinte derivado, já que ele inseriu um elemento de dificuldade na alteração do *status quo*, que é a necessidade de dois terços de seus membros para negar sua existência. Se este fosse o caso, a prática da repercussão geral como mecanismo de reprodução da decisão do STF seria de responsabilidade exclusiva do legislador, e não compartilhada com a própria Corte. Contudo, 50% dos casos teve a repercussão geral declarada por unanimidade. Nos outros 50% em que não houve unanimidade (356 casos), em 257, ou seja, 72% deles, apenas um ministro (150 casos), dois ministros (63 casos) ou três ministros (45 casos) ficaram vencidos, tornando a presunção legal insignificante na votação. Em apenas 36 (10%) dos casos a maioria qualificada de 6 Ministros teria sido suficiente para a negativa de repercussão geral, caso não houvesse a presunção. Ou seja, em 90% dos casos os Ministros teriam número suficiente para optar pela existência de repercussão geral se não houvesse a presunção constitucional de necessidade de maioria qualificada. O gráfico abaixo mostra o número de Ministros vencidos por caso:

Gráfico 14: Número de ministros vencidos por caso



É comum que alguns ministros não votem no Plenário virtual ou não compareçam à sessão física. Em apenas 192 casos todos os Ministros se manifestaram. Em todos os demais casos houve ausência de pelo menos um Ministro. Abaixo está o gráfico que enumera o número de casos em que cada um dos Ministros não votou ou esteve ausente:

Gráfico 15: Número de casos em que cada ministro não votou ou se ausentou

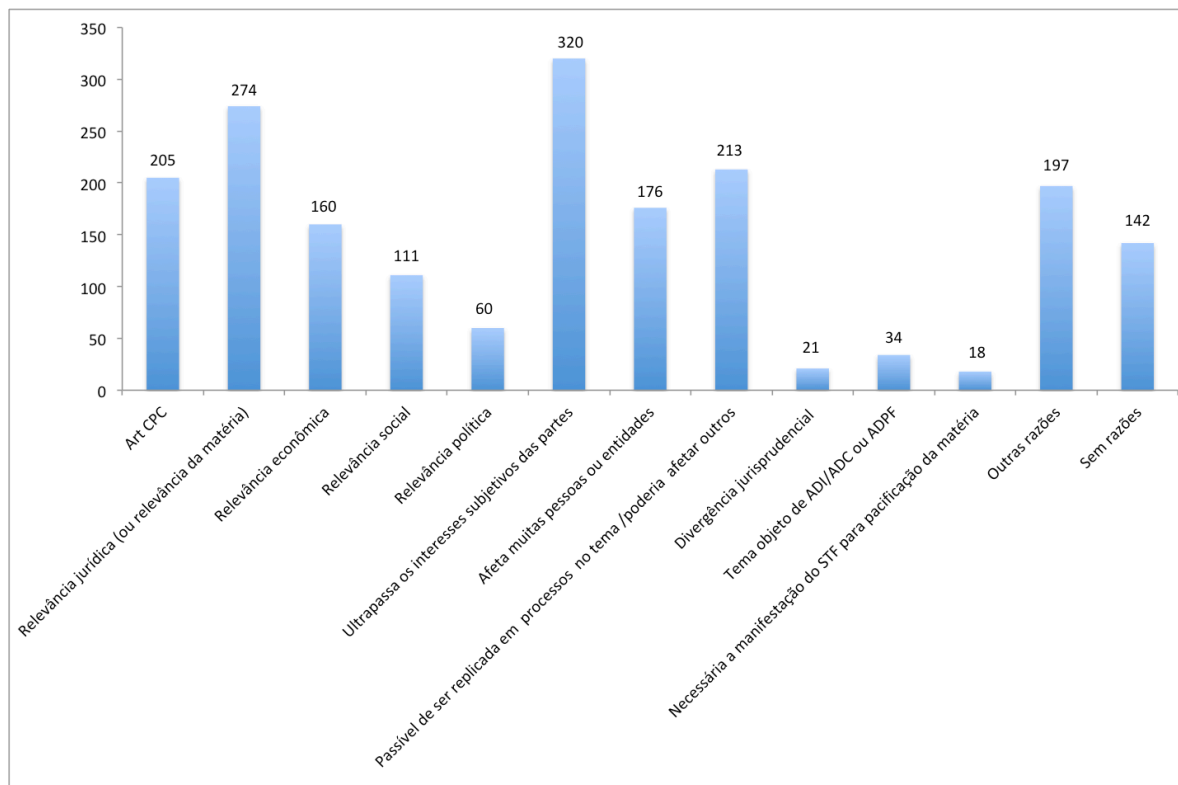


Na repercussão geral a ausência de votação é importante, já que ela conta como tendo votado “sim” para a repercussão geral em todos os casos em que foi considerado que a questão é constitucional. Além disso, a repercussão geral é presumida caso não haja o número de

manifestações suficientes para a declaração da repercussão geral, o que ocorreu em 27 casos. Este número não é alto considerando que são 717 recursos extraordinários com declaração de repercussão geral. Contudo, o número pode ser considerado significativo sob a ótica da deliberação, já que sequer houve manifestação suficiente por parte dos Ministros para chegar a este resultado, sendo que o mínimo para a declaração da repercussão geral é de 4 Ministros e eles poderiam se manifestar a qualquer momento no decorrer de 20 dias no Plenário virtual. Em 11 casos, por exemplo, bastou que apenas um ministro não se manifestasse para que a repercussão geral fosse reconhecida.

O processamento da repercussão geral exige que a petição do recorrente apresente a preliminar justificada acerca da existência de repercussão geral. Desta exigência, espera-se que seja papel do Tribunal, ao menos minimamente, responder a esta argumentação. Todavia, em geral, os acórdãos de decisão sobre a repercussão geral são simples e apresentam poucas razões. Os Ministros não argumentam muito profundamente acerca da existência ou não de repercussão geral no caso. Na maior parte dos casos os Ministros apenas citam o artigo do CPC ou copiam o seu texto, ou em algumas ocasiões afirmam sem aprofundar a presença de algum dos requisitos legais necessários, ou seja, repercussão jurídica, política, econômica ou social e ultrapassar os interesses subjetivos das partes envolvidas no caso. O gráfico abaixo demonstra quais argumentos são utilizados para justificar a existência de repercussão geral:

Gráfico 16: Número de casos em que cada argumento foi utilizado para justificar a existência de repercussão geral



O gráfico demonstra em quantos casos cada um destes argumentos foi utilizado. Ainda que contar os argumentos não seja a melhor maneira de compreender as razões dos Ministros, são indicativos da interpretação que o Ministro dá ao instituto. Importante notar que aqui estão

relacionados apenas os argumentos utilizados pelos Ministros relatores ou o primeiro Ministro que divergiu nos casos em que o relator ficou vencido quanto à existência de repercussão geral.

É importante observar que estes argumentos são, na maior parte das vezes, apenas mencionados pelos Ministros. São poucos os casos em que os Ministros realmente justificam cada um destes critérios. O argumento nomeado como “Art. CPC” são os casos em que o Ministro cita o artigo do Código Civil relacionado à repercussão geral ou copia e cola seu conteúdo. Como relevância jurídica estão coletados aqueles casos em que os Ministros falam genericamente em relevância da matéria e aqueles nos quais eles expressamente falam de relevância jurídica.

É natural que o argumento de que o caso “*ultrapassa os interesses subjetivos da causa*” tenha sido utilizado mais vezes, já que é o critério genérico para o cabimento da repercussão geral, podendo ser utilizado isoladamente ou combinado com os demais critérios legais de relevância. Chama a atenção o fato de que fora os critérios descritos pelo CPC como necessários para a existência de repercussão geral, os outros argumentos mais utilizados são o de que afeta muitas pessoas, entes federativos ou entidades (176 vezes) e o de que aquela questão é passível de se reproduzir ou já se reproduz em inúmeros outros casos (213 vezes). Este é um forte indício de confirmação da hipótese da pesquisa, de que importa mais o número de processos ou pessoas que aquela decisão irá afetar que a efetiva relevância da matéria.

Também chama atenção o fato de que em 142 casos sequer há justificativa para a alegação de existência de repercussão geral, o que possivelmente demonstra que os Ministros consideram baixo o ônus argumentativo deste exercício. Isso pode ocorrer nos casos em que a repercussão geral é presumida (declaração de inconstitucionalidade de lei federal, por exemplo) ou também é comum nos casos de reafirmação de jurisprudência (foram 37 ocorrências entre as 142), nos quais os Ministros acabam por focar no mérito da questão e muitas vezes não argumentam acerca da existência da repercussão geral da matéria. Importante ressaltar aqui que era preciso muito pouca argumentação para os demais argumentos fossem marcados e fosse considerado que o Ministro apresentou razões para a repercussão geral, portanto estes são casos em que realmente não há qualquer justificativa para aceitar a repercussão geral do recurso afora aquela apresentada pelas partes.

Outro ponto relevante é que por 34 vezes os Ministros afirmaram que o tema era objeto de ações em controle concentrado e, portanto, tinha repercussão geral. Se a questão já será (ou eventualmente já foi) respondida por meio de uma ação em controle concentrado, porque seria necessária a reafirmação do STF sobre mesmo tema em recursos extraordinário com repercussão geral? Será que a repercussão geral passou a ser um mecanismo mais eficiente de vinculação dos tribunais inferiores, até mesmo que o controle concentrado de constitucionalidade?

Algumas práticas peculiares chamaram atenção na análise dos acórdãos. O Min. Ricardo Lewandowski normalmente era mais minucioso na justificativa para defender a existência de repercussão geral, argumentando sobre a existência de cada um dos requisitos legais que considerava existente nos casos. Um exemplo disto é no RE 870.947/SE no qual justifica a existência de relevância jurídica, econômica, política e social uma a uma, apresentando argumentos para cada. Por vezes esta também se destacou como sendo a prática do Min. Roberto Barroso, como por exemplo no caso do RE 922.144/MG.

Também chamou atenção o fato de que o Min. Marco Aurélio justifica seu voto por escrito na maioria dos casos, independentemente de se posicionar contra ou a favor do voto do Ministro relator, mesmo sendo por votação em Plenário virtual, o que não é o caso dos demais ministros. Por outro lado, o Ministro apresentava pouca ou nenhuma argumentação para justificar a existência de repercussão geral nos casos em que era relator, tendo sido responsável por 54 dos 142 casos em que não houve justificativa para aceitar existência da repercussão geral do recurso extraordinário. Um

parágrafo que se repetiu muitas vezes em sua argumentação em diversos acórdãos de sua relatoria ou não ilustra seu posicionamento acerca do que deve ser a prática da repercussão geral:

“Inicialmente, reitero o que venho consignando sobre a importância do instituto da repercussão geral, devendo-se resistir à tentação, no exame, de formar juízo sobre a procedência ou improcedência do que revelado nas razões do extraordinário. Cumpre encará-lo com largueza. O instrumental viabiliza a adoção de entendimento pelo Colegiado Maior, com o exercício, na plenitude, do direito de defesa. Em princípio, é possível vislumbrar-se grande número de processos, mas, uma vez apreciada a questão, a eficácia vinculante do pronunciamento propicia a racionalização do trabalho judiciário e a manutenção da unidade do Direito no território brasileiro.”

(Voto do Min. Marco Aurélio, STF, Repercussão Geral em Recurso Extraordinário 590.415/SC, 2009, rel. Min. Menezes Direito)

Ainda este outro parágrafo ilustra a opinião do Ministro, de que o instituto deve ser encarado com largueza e utilizado na maior medida possível com o objetivo de dar mais coerência ao direito:

“Tanto quanto possível o Supremo deve pronunciar-se a respeito dos temas constitucionais, unificando, até mesmo, a óptica sobre o alcance da Carta da República. Muitos são os Tribunais a exercerem o controle difuso de constitucionalidade e passa a ser inócua a unidade do Direito, uma vez prevaleçam decisões discrepantes”.

(Voto do Min. Marco Aurélio, STF, Repercussão Geral em Recurso Extraordinário 568.503/RS, 2010, rel. Min. Cármen Lúcia)

O Min. Dias Toffoli também recorrentemente foi bastante explícito em sua opinião neste sentido, conforme ilustra trecho de seu voto:

“De mais a mais, o reconhecimento da repercussão geral possibilitará que o Plenário deste Supremo Tribunal promova o julgamento da matéria sob a égide desse instituto, usufruindo de todos os benefícios dele decorrentes.”

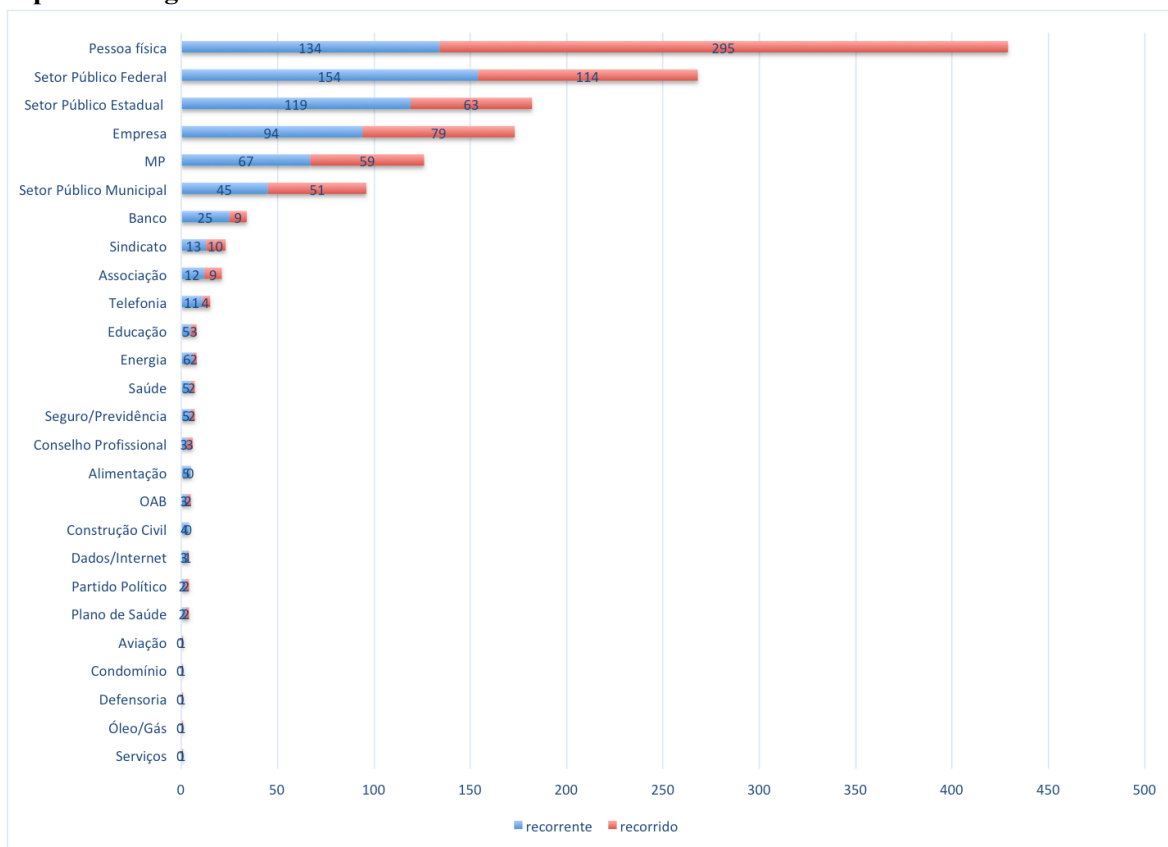
(Voto Min Rel. Dias Toffoli, STF, Repercussão Geral em Recurso Extraordinário 578.846/SP, 2013, rel. Min. Dias Toffoli)

Ademais, a questão dos usos do Judiciário pelos grandes litigantes foi trabalhada em diversas ocasiões. O CNJ lançou dois relatórios sobre o assunto com diferentes metodologias nos anos de 2010 e 2012. Utiliza-se a mesma classificação dos relatórios para as partes atuantes nos recursos extraordinários com repercussão geral, com algumas alterações, conforme será demonstrado. Inicialmente o CNJ classificou da seguinte forma: Associação; Banco; Conselho Profissional; OAB; Consórcio; Educação; Indústria; Plano de Saúde; Seguro/Previdência; Serviços; Setor Público Federal; Setor Público Estadual; Setor Público Municipal; Sindicato e Telefonia.

As classificações indústria, plano de saúde, seguro/previdência, serviços e telefonia são referentes ao setor privado, com o objetivo de tornar a classificação mais útil. Porém, adicionei a estas as classificações alimentação, dados / internet, Saúde, Construção Civil, Aviação, Energia, Óleo e Gás e Condomínio, além de pessoa física – para pessoas e espólios - e uma classificação genérica como empresa para os casos em que não era possível identificar a área. Além disso, optou-

se por diferenciar o Ministério Público e a Defensoria Pública do restante do setor público, já que exercem uma função específica dentro do sistema de justiça. O gráfico abaixo descreve os litigantes nos recursos paradigmas da repercussão geral:

Gráfico 17: Classificação dos litigantes representados nos recursos paradigmas da repercussão geral



A tabela abaixo demonstra quanto cada um dos litigantes representa do todo:

Entidade	recorrente	recorrido	total	Porcentagem
Serviços	0	1	1	0,1%
Óleo/Gás	0	1	1	0,1%
Defensoria	0	1	1	0,1%
Condomínio	0	1	1	0,1%
Aviação	0	1	1	0,1%
Plano de Saúde	2	2	4	0,3%
Partido Político	2	2	4	0,3%
Dados/Internet	3	1	4	0,3%
Construção Civil	4	0	4	0,3%
OAB	3	2	5	0,3%
Alimentação	5	0	5	0,3%
Conselho Profissional	3	3	6	0,4%
Seguro/Previdência	5	2	7	0,5%
Saúde	5	2	7	0,5%
Energia	6	2	8	0,6%
Educação	5	3	8	0,6%
Telefonia	11	4	15	1,0%
Associação	12	9	21	1,5%
Sindicato	13	10	23	1,6%
Banco	25	9	34	2,4%
Setor Público Municipal	45	51	96	6,7%
MP	67	59	126	8,8%
Empresa	94	79	173	12,1%
Setor Público Estadual	119	63	182	12,7%
Setor Público Federal	154	114	268	18,7%
Pessoa física	134	295	429	29,9%
Total	717	717	1434	100,0%

Portanto, é possível perceber que o setor público está em algum dos polos do recurso em 38% das vezes. Este dado combinado com o dado de temas demonstra que a maior parte das questões que chegam ao STF são relacionadas a tributos e questões trabalhistas dos servidores públicos e que os grandes litigantes são responsáveis pela maioria dos processos com repercussão geral.

4.3. Casos emblemáticos para a compreensão do modelo de processamento da repercussão geral

O preenchimento do banco de dados da pesquisa foi feito a partir da leitura integral de todos os acórdãos que declaravam ou negavam a existência de repercussão geral. Ao longo da leitura dos acórdãos, algumas decisões chamaram a atenção por estabelecerem procedimentos específicos quanto ao cabimento e processamento da repercussão geral, ou por contribuírem para a construção da prática da repercussão geral como ela é hoje, ou ainda por terem sido repetidamente citados pelos próprios Ministros. Por isso, neste item da pesquisa serão descritas algumas dessas decisões, em uma análise qualitativa mais aprofundada dos argumentos de cada caso.

4.3.1. Ampliação da presunção de existência de repercussão geral – Questão de Ordem no RE 579.431/RS

O RE 563.965/RN, de relatoria da Min. Cármen Lúcia e julgado em conjunto com os RE's 563.965; 565.212; 565.294; 565.305; 565.347; 565.352; 565.360; 565.366; 565.392; 565.401; 565.411; 565.549; 565.822; 566.519; 570.772 e 576.220, teve a repercussão geral reconhecida, mas ficaram vencidos a Min. Cármen Lúcia e os Min. Joaquim Barbosa, Cezar Peluso e Meneses Direito. Neste caso, a Min. Cármen Lúcia defendia que o §3º do art. 543-A, do antigo CPC, contém norma que presume a existência de repercussão geral em recursos contra acórdãos contrários à jurisprudência consolidada do STF ou suas Súmulas e, segundo a argumentação da Ministra, poderia ser retirada dele uma segunda norma implícita de que o recurso que impugnar acórdão que siga a Súmula ou jurisprudência dominante da Corte deve ser presumida também a inexistência de repercussão geral. O acórdão apresenta o voto divergente do Min. Marco Aurélio que votou pela existência de repercussão geral sob justificativa de que o caso afeta servidores ativos e inativos e que a repercussão geral tem o condão de atribuir eficácia vinculante ao acórdão. O Ministro defende expressamente que a política do Supremo deve se manifestar para evitar a persistência de ingresso daquele tipo de caso no Judiciário e, portanto, a repetição de processos idênticos.

No mesmo acórdão, o Min. Gilmar Mendes se manifestou no sentido de que a EC 45/04 veio com o objetivo de *“racionalizar o controle em face do melhor gerenciamento dos processos. O sobrestamento dos demais recursos sobre a matéria, e ainda a aplicação imediata da decisão do Supremo aos processos sobrestados pelo tribunal de origem são necessários para a citada racionalização”*. O Ministro votou pela declaração da repercussão geral e afirmou a necessidade do STF decidir os processos de modo objetivo e não subjetivo para facilitar a aplicação das decisões nos tribunais de origem. Ainda nesta ocasião a Min. Ellen Gracie apresentou a tese que viria a ser vencedora na Questão de Ordem, no RE 579.431/RS.

A Questão de Ordem no RE 579.431/RS, de relatoria da Min. Ellen Gracie, decidido em 11 de junho de 2008, é um caso bastante emblemático acerca da aplicabilidade da repercussão geral, julgado em conjunto com RE 580.108/SP e RE 583.650/RS. Nesta o plenário do STF decidiu qual seria o procedimento para a aplicação da repercussão geral nos casos de Súmula ou jurisprudência dominante, nos quais a existência de repercussão geral é presumida, segundo art. 543-A, §3º do antigo CPC, vigente à época, e que possui dispositivo similar no Novo CPC³⁴:

Art. 543-A. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário, quando a questão constitucional nele versada não oferecer repercussão geral, nos termos deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006\).](#)

§ 3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal. [\(Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006\).](#)

³⁴ Art. 1.035 do NCPC. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.

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

(...)

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

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

(...)

Segundo argumentação da Min. Ellen Gracie, a lei não especificou os procedimentos a serem adotados nestes casos, bem como não definiu o que deveria ser feito na situação inversa à prevista na lei, ou seja, nos casos em que a decisão impugnada estivesse de acordo com súmula ou jurisprudência consolidada do STF. A Ministra então sugere seja aplicado o modelo de processamento da repercussão geral nos casos de acórdão que contraria a jurisprudência, conforme determina a lei, e também para os casos em que se impugna decisão alinhada ou pautada na jurisprudência consolidada (ou em Súmula) da Corte, dando uma interpretação expandida à regulação de presunção da repercussão geral. A justificativa para tanto é que os tribunais de origem deverão então estar submetidos ao então vigente artigo 543-B, do antigo CPC, ou seja, negarão admissibilidade aos REs e Agravos contrários a decisão do STF, com o objetivo de reduzir o número de processos que chega ao STF.

A Ministra também explica que ficaria à cargo da Presidência do STF a submissão em questão de ordem destes temas com jurisprudência pacificada, devendo ser declarada expressamente a repercussão geral destes casos para que passe a vigor o regime de processamento da repercussão geral e os Tribunais de origem possam se retratar ou declarar prejudicados os recursos com a mesma questão constitucional.

Outro ponto bastante importante deste caso é que o STF entendeu dever tal diretriz se aplicar também aos casos anteriores à regulamentação da repercussão geral em 2007, momento em que passou a ser exigida a preliminar de repercussão geral, segundo a própria jurisprudência do STF, devendo ser apresentada a proposta de inclusão no regime da repercussão geral em questão de ordem para votação do Plenário. Ficou decidido que o STF poderia votar se reafirma sua jurisprudência no mesmo momento que decide pela existência ou não de repercussão geral, situação na qual passaria a se aplicar o modelo de processamento da repercussão geral imediatamente, ou se submetia a futura discussão do plenário para rediscussão da matéria e eventual revisão de tese, de modo que todos os demais recursos extraordinários no tema deveriam ficar sobrestados até a decisão do mérito.

Chama a atenção a argumentação da Min. Cármen Lúcia, que apesar de acompanhar a relatoa, Min. Ellen Gracie, afirmou em seu voto-vista o seguinte:

“A lei, portanto, criou uma presunção de repercussão geral em razão de uma situação e não do tema constitucional. Para mim, são três os motivos da presunção de repercussão geral:

a) A existência de temas constitucionais julgados pelo Supremo Tribunal Federal que, em tese, poderiam não ter relevância jurídica, social, econômica ou política ou transcendência de interesses.

Desde a sua origem até a promulgação da Emenda Constitucional 45/2005, o Supremo Tribunal Federal nunca deixou de examinar questões constitucionais, mesmo na época da arguição de relevância, que somente era utilizada para a definição de algumas matérias como infraconstitucionais. Temas constitucionais sem relevância ou que não ultrapassem os interesses subjetivos em causa sempre existiram, mas o Supremo não podia recusá-los como pode e deve agora.

(...)

Daí ter observado a necessidade de afirmar que haverá sempre a repercussão geral nos casos em que o recurso extraordinário impugnar decisão contrária à jurisprudência desse Tribunal, *ainda que, em tese, estivessem ausentes a relevância e a transcendência de interesses.*

Esse o motivo pelo qual entendi que não se poderia afirmar que a circunstância de este Supremo Tribunal já ter julgado determinada matéria caracterizaria a

ocorrência de repercussão geral, a não ser que se tome como premissa – *data venia*, equivocada – de que questões constitucionais sem relevância e sem transcendência somente teriam surgido após promulgação da Emenda ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal n. 21/2007. Ora, essa premissa tornaria inócuo o 3º do art. 543-A do Código de Processo Civil, pois, se todas as questões julgadas pelo Supremo Tribunal Federal tivessem relevância, em qualquer de suas modalidades, e transcendência, não haveria necessidade de a lei presumi-las com repercussão geral.

Repito: questões constitucionais sem relevância e sem transcendência sempre existiram; o que não existia era um instrumento constitucional ou legal que permitisse ao Supremo recusar o seu exame.

b) a segunda motivação está relacionada à necessidade de se preservar a jurisprudência firmada neste Tribunal. Assim, mesmo que, na linha de raciocínio que desenvolvi acima, a questão constitucional já julgada pelo Supremo Tribunal Federal não fosse acolhida, atualmente, como de repercussão geral, o legislador preferiu dizer que esta é presumida, de modo que todas as decisões que a contrariar possam vir a ser reformadas;

c) por último, e talvez mais importante, está a celeridade processual em favor do titular do direito já reconhecido por este Supremo Tribunal e desrespeitado pelos juízos de origem.

A Emenda Constitucional 45/2004 teve como objetivo, além de outros, dotar o Judiciário de instrumentos que o ajudasse a exercer a jurisdição de forma mais racional e célere, chegando a inserir no artigo 5º da Constituição, que antes era explícita, mas não expressa, “*da razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*”.

Foi essa garantia constitucional a principal motivação do entendimento que então externei.

(...)”

(STF, RE 579.431/RS – QO, Rel. Min. Ellen Gracia, julgado em 11/06/2008, p.20-23)

São dois os fatores que chamaram atenção nesta argumentação. A primeira é que a Ministra afirma claramente que o STF decide temas sem relevância e a descrição que faz da arguição de relevância em muito se assemelha à prática atual da repercussão geral. O curioso é que toda essa argumentação da Ministra, em seu item “a”, parecia indicar para a negativa de repercussão geral destes casos, mas, ao contrário, sua argumentação conscientemente opta por presumir a repercussão geral, já que estes casos não passariam pelo critério legal da relevância e transcendência dos interesses da causa, e assim fazer aplicar a sua jurisprudência de maneira vinculante a todos os casos iguais.

O outro ponto curioso desta argumentação decorre do fato de que a Min. Cármen Lúcia, vencida no RE anterior, agora entende que a interpretação de presunção da repercussão geral deve compreender também os casos anteriores à regulamentação do instituto pelo STF, já que este vinha decidindo este tipo de questão sem relevância desde sempre. Sua justificativa para optar pelo regime da repercussão geral nestes casos é a preservação da jurisprudência do STF. Ora, se o Supremo vem decidindo questões sem relevância desde sempre e hoje existe um instrumento para negar este tipo de caso, não seria então a precisa situação prevista pela legislação para dar autonomia aos Tribunais de origem e abandonar, nestes casos, a necessidade de exame da matéria pelo Supremo Tribunal Federal? Existe um salto argumentativo importante a não explicar porque

seria necessário preservar a jurisprudência do STF em casos não considerados relevantes pela Corte e para os quais a legislação ou sequer a jurisprudência do STF previa inicialmente a aplicação da repercussão geral, ou seja, casos anteriores à regulamentação pelo regimento e recursos que impugnam acórdãos sem relevância e que seguem a orientação jurisprudencial do STF. A solução adotada pelo Tribunal só faz sentido se analisada pelas lentes da hipótese desta pesquisa, ou seja, é vantajoso reconhecer a existência repercussão geral destes casos e até presumi-la, para que esta decisão de mérito na qual a jurisprudência será reafirmada possa ser replicada em todos os casos semelhantes.

Justamente este ponto da repercussão geral retrocede a casos anteriores à regulamentação da repercussão geral pelo regimento interno do STF, contrariando sua própria jurisprudência, sendo, então, questionado pelo Min. Marco Aurélio, o qual percebeu um problema de incoerência. Neste ponto, o Min. Cezar Peluso respondeu não haver prejuízo à segurança jurídica, porque o resultado nos recursos na prática seria o mesmo, mas a resposta viria mais rapidamente aplicando-se o mecanismo de processamento da repercussão geral.

Um último aspecto a chamar atenção neste caso é que estão sendo julgados diversos recursos extraordinários na mesma ocasião. Os Ministros divergem acerca da aplicação da jurisprudência dominante a todos os casos em questão, destacando um ou outro para discussão. Ou seja, este caso ilustra bem a necessidade de delimitação dos precedentes para compreender sua aplicação posterior, já que com apenas alguns casos em mãos os Ministros já divergem quanto à sua semelhança, quanto mais aplicando a decisão a centenas de milhares de outros casos.

Ao final, portanto, o Tribunal optou por (1) expandir a presunção da repercussão geral também para casos em que o acórdão recorrido está baseado na jurisprudência do Tribunal, ainda que não reconhecida sua relevância; (2) expandir a aplicação do processamento nos moldes das regras da repercussão geral, mesmo para casos anteriores à regulamentação da repercussão geral pelo Regimento Interno do STF, em 2007; (3) decidir sempre no princípio do julgamento se a jurisprudência consolidada será reafirmada de pronto ou se o caso seguirá para discussão e julgamento do mérito, podendo ser o caso de mudança de tese.

4.3.2. Aplicação dos mecanismos de processamento da repercussão geral a casos anteriores à regulamentação do instituto pelo Regimento Interno do STF - 715.423/RS

Na mesma data do caso descrito no tópico anterior, 11 de junho de 2008, foi decidida a Questão de Ordem no Agravo de Instrumento 715.423/RS, de relatoria da Min. Ellen Gracie. Neste agravo convertido, pelo Plenário, em recurso extraordinário, a Min. Ellen Gracie reconheceu a existência da repercussão geral, sob o argumento de ter relevância econômica, social e jurídica e ser de interesse de grande parte do segmento empresarial brasileiro.

Neste caso, o STF decidiu que o regime da repercussão geral poderia ser aplicado a casos anteriores à regulamentação pelo regimento interno do STF em - 03/05/2007 – no que tange ao artigo 543-B, §§ 1º e 3º, do CPC, não podendo ser aplicado o § 1º do mesmo artigo. Ficou vencido o Mini. Marco Aurélio.

Neste caso, o STF autorizou o sobrestamento, na origem, de casos a discutir a mesma questão constitucional de matéria com repercussão geral, mesmo que anteriores à regulamentação pelo RISTF, e que uma vez julgado o mérito do recurso extraordinário, os recursos sobrestados ficariam autorizados os Tribunais de origem a declará-los prejudicados ou retratar-se, conforme regime da repercussão geral. Ficou excluída apenas a vigência do § 2º, o qual permite considerar automaticamente não admitidos os recursos extraordinários sem repercussão geral.

Apesar de sequer terem mencionado seus próprios precedentes, em diversos casos anteriores o STF decidiu que a preliminar de repercussão geral somente poderia ser exigida a partir de promulgação da Emenda Regimental nº 21 do RIST, em 03/05/2007. Alguns casos em que isso ocorreu são AI-AgR-ED 735946, AI-AgR-ED-ED 678852/DF, julgado em 2010, AI-AgR 720887/PR, julgado em 2009, AI-AgR 684418/PR, julgado em 2009, AIAgR 681932/SP, julgado em 2008, AI-AgR 627961/SC, julgado em 2007, RE-AgR 435757/RS, julgado em 2009, RE AgR 541855/PR, julgado em 2009, RE-AgR 569773/SP, julgado em 2008, QO-AI 664.567/RS, julgado em 2007. O principal precedente no tema, a Questão de Ordem no AI 664.567, por exemplo, está assim ementada no que diz respeito a este quesito:

“III. Recurso extraordinário: exigência de demonstração, na petição do RE, da repercussão geral da questão constitucional: termo inicial. 1. A determinação expressa de aplicação da L. 11.418/06 (art. 4º) aos recursos interpostos a partir do primeiro dia de sua vigência não significa a sua plena eficácia. Tanto que ficou a cargo do Supremo Tribunal Federal a tarefa de estabelecer, em seu Regimento Interno, as normas necessárias à execução da mesma lei (art. 3º). 2. As alterações regimentais, imprescindíveis à execução da L. 11.418/06, somente entraram em vigor no dia 03.05.07 - data da publicação da Emenda Regimental nº 21, de 30.04.2007. 3. No artigo 327 do RISTF foi inserida norma específica tratando da necessidade da preliminar sobre a repercussão geral, ficando estabelecida a possibilidade de, no Supremo Tribunal, a Presidência ou o Relator sorteado negarem seguimento aos recursos que não apresentem aquela preliminar, que deve ser "formal e fundamentada". 4. Assim sendo, a exigência da demonstração formal e fundamentada, no recurso extraordinário, da repercussão geral das questões constitucionais discutidas só incide quando a intimação do acórdão recorrido tenha ocorrido a partir de 03 de maio de 2007, data da publicação da Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007.”

(STF, QO-AI 664.567, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 18/06/2007).

O STF chegou a afirmar ser a demonstração da existência de repercussão geral, segundo os requisitos legais, obrigatória para a parte recorrente, mesmo nos casos de presunção da repercussão geral, mas que isso só ocorreria nos casos posteriores à regulamentação:

“É imprescindível a observância desse requisito formal mesmo nas hipóteses de presunção de existência da repercussão geral previstas no art. 323, § 1º, do RISTF. Precedente. 3. A ausência dessa preliminar permite que a Presidência do Supremo Tribunal Federal negue, liminarmente, o processamento do recurso extraordinário, bem como do agravo de instrumento interposto contra a decisão que o inadmitiu na origem (13, V, c, e 327, caput e § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).” (STF, RE 569773 AgR/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 14/04/2008)

É certo que nestes casos o STF tratou mais expressamente da exigibilidade de preliminar formal e fundamentada de repercussão geral (§ 2º, do art. 543-B, do CPc então vigente), mas

deixava subentendido que o processamento segundo os critérios da repercussão geral só seria exigido se o recurso fosse posterior à regulamentação pelo STF.

Porém, não muito tempo depois de estabelecer este precedente, o STF alterou seu entendimento, sem fazer referência a ele e explicar propriamente o que mudou para alterar seu posicionamento, ou, alternativamente, o que distingue a nova colocação da antiga, tudo com o objetivo de se aproveitar do que entendem como um benefício da repercussão geral: a reprodução quase automática das decisões do STF por meio do sobrestamento de casos semelhantes e consequente retratação ou declaração de prejudicialidade, impedindo que os casos cheguem então ao STF. Este caso também reforça a hipótese de pesquisa de que a prática da repercussão geral não é realmente utilizada como filtro, mas como um mecanismo para vinculação dos tribunais às decisões do STF em massa para resolver de uma vez um número muito grande de casos, até mesmo aqueles anteriores à instituição do regime imposto pela repercussão geral.

Em seguimento a este caso, em Questão de Ordem no RE 540.410/RS, de relatoria do Min. Cezar Peluso, o STF decidiu que o entendimento da aplicação da repercussão geral para casos anteriores à regulamentação seria ainda mais ampliado, deixando de incidir apenas aos processos ainda nos Tribunais de origem ou no gabinete da Presidência aguardando distribuição, para ser estendido àqueles processos já distribuídos nos gabinetes, tendo ficado vencido novamente o Min. Marco Aurélio, o qual alegou necessidade de se manter coerência com a jurisprudência anterior firmada pela Suprema Corte.

4.3.3. Discussão sobre a amplitude da questão em julgamento – RE 363.889

O STF julgou o RE 363.889/DF, de relatoria do Min. Dias Toffoli, em 07 de abril 2011. Trata-se de um caso de reconhecimento de paternidade no qual o o requerente era menor e foi representado por sua mãe. Na ocasião, apesar de o juiz compreender que o suposto pai deveria fazer exame de DNA, este era beneficiário de justiça gratuita e não podia arcar com os custos e, àquela época, não havia lei que determinava ao Estado o ônus de arcar com os custos. Por este único motivo, de não poder arcar com os custos do exame, a ação foi julgada improcedente.

Posteriormente, foi proposta uma nova ação, quando o dantes o menor já era adolescente e já havia lei determinando a obrigação estatal de arcar com o exame. Houve um recurso de agravo e o acórdão do agravo foi terminativo, extinguindo o processo sem resolução do mérito por aplicar a coisa julgada. Contra esta decisão foi proposto um recurso extraordinário requerendo a relativização da coisa julgada neste caso específico.

O Min. Dias Toffoli, relator do caso, inicialmente votou pela inexigibilidade de repercussão geral porque o caso é anterior ao regime, mas o Min. Gilmar Mendes propôs deliberar no sentido de reconhecer a existência de repercussão geral no tema, proposta acolhida pelo relator.

Disso seguiu-se discussão pelos Ministros sobre o reconhecimento da repercussão geral. Nesta discussão o Min. Ricardo Lewandowski se pronunciou da seguinte forma:

“O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, eu vou pedir vênua ao Ministro Luiz Fux e acompanhar o Ministro Dias Toffoli, também atribuindo a este caso a repercussão geral. Saliento que, quando nós reconhecemos a repercussão geral, nós não estamos, desde logo, estabelecendo que todos os casos deverão ser julgados da mesma forma, como se tratasse de uma súmula vinculante. Nós simplesmente estamos decidindo que todos os casos análogos serão, necessariamente, admitidos ao conhecimento desta Corte e serão julgados de forma individualizada.

Isso é o que nós estamos decidindo quando admitimos a repercussão geral, ou seja, os casos análogos subirão automaticamente sem terem que ser submetidos a um novo juízo de admissibilidade no Plenário virtual.” (STF, RE 363.889/DF, rel. Ministro Dias Toffoli, 07/04/2011, p.55)

Esta manifestação causa bastante estranheza, já que não é isso que prevê a regulamentação da repercussão geral. Uma vez aceito o tema pelo STF, os Tribunais de origem ficam responsáveis por evitar que processos idênticos ou semelhantes subam, se retratando de suas decisões nos casos em que o acórdão for divergente da tese proferida pelo STF, denegando o extraordinário no caso de estarem de acordo com o STF, e aplicando a jurisprudência do STF para os casos futuros.

O que se sucede depois na discussão entre os Ministros, é que a maior parte deles concorda com a relevância do tema, mas tem receio que sua decisão seja replicada indiscriminadamente pelo Judiciário, relativizando a coisa julgada. O debate transcrito abaixo ilustra bem esta preocupação:

“O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, queria fazer uma observação pela ordem. Pediria a Vossa Excelência que proclamasse o resultado com um pouco mais de detalhamento para facilitar nosso trabalho futuro. Dizer exatamente qual é o tema, de forma focada, que foi reconhecido como repercussão geral com a delimitação inclusive agora apresentada pelo Ministro Celso de Mello.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (PRESIDENTE) - A delimitação temática é essa: quando se tratar de ação de paternidade julgada em caráter definitivo, improcedente por carência de prova; e diante desse contexto, desse entrecruzar de valores constitucionais, a segurança de um lado, representada pela coisa julgada, e esse direito, de que fala o Ministro Celso de Mello, significativo de um autêntico bem de personalidade, que é a busca da sua própria identidade biológica. O contexto é esse.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Descrever o caso em si.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Só queria fazer uma observação. O Ministro Lewandowski talvez tenha tocado em um ponto extremamente importante, porque nós vamos julgar com repercussão geral a possibilidade de relativização da coisa julgada nas ações de paternidade por carência de prova.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (PRESIDENTE) - Isso.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Mas aqui não é carência de prova só. Aqui é o seguinte: a parte que tem que fazer a prova, a parte destinatária da regra formal que determina quem tem que fazer a prova não pode fazê-la porque não tem condições de pagar para a sua realização. Agora, como será se uma pessoa abastada promover uma ação de investigação de paternidade, como há no Rio de Janeiro um caso famoso de um herdeiro de uma grande fortuna que tem todas as condições de realizar o DNA e não paga? E não vai pagar perícia? E aí nós vamos dar como repercussão geral e fazer disso uma regra básica? Porque a repercussão geral tem, pelo menos, pode não ter número de caso, mas ela tem "repercussão geral".

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: CANCELADO.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (PRESIDENTE)- E gratuita.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: CANCELADO.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (PRESIDENTE) - Então acrescentamos, Ministro Luiz Fux, para singularizar a controvérsia, o elemento

material da questão, significativo de carência material da parte para produzir a prova.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Só para terminar a justificativa: há, hoje, Senhor Presidente, até um entendimento sumulado de que, quando essa prova não é feita, presume-se a paternidade. Então isso pode ser até um subterfúgio para não se realizar a prova e se presumir a paternidade.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (PRESIDENTE) - Concorda, Ministro Ricardo Lewandowski?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Estou de acordo. Agora está bem delimitado.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (PRESIDENTE) - Então, proclamo o resultado nesses termos.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Sistematizarei os debates em meu voto.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (PRESIDENTE) - Isso. Vossa Excelência sistematiza no seu, certamente, judicioso voto, e faço retornar a palavra a Vossa Excelência.”

(STF, RE 363.889/DF, rel. Ministro Dias Toffoli, 07/04/2011, p.62-63)

Neste caso específico, os Ministros perceberam com clareza a necessidade de delimitar os contornos fáticos do caso, para que este não fosse aplicado de maneira ampla a outras situações. Este mesmo problema está presente em todos os demais casos, com maior ou menor ênfase, mas o STF em geral não procura enfrentá-lo com atenção e, em geral, não demonstra clareza ou receio sobre essa consequência de sua decisão ser replicada indiscriminadamente, provocando decisões injustas ou irrefletidas.

Ademais, a declaração do Ministro Marco Aurélio foi bastante representativa da tese desta pesquisa:

“O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, um levantamento no Plenário Virtual revelará que sou sempre favorável à abertura do embrulho. Pronuncio-me nos casos – evidentemente quando se tem matéria constitucional e as repercussões próprias ao instituto em jogo – pela admissibilidade.”

(STF, RE 363.889/DF, rel. Ministro Dias Toffoli, 07/04/2011, p.60)

O Min. demonstrou claramente ter consciência de seu modelo de atuação quanto à repercussão geral, que aceita sua existência sempre que considera que a questão é efetivamente constitucional, sem avaliar efetivamente sua relevância.

Em resumo, este caso é bastante emblemático da atuação do Supremo em relação ao instituto da repercussão geral. De um lado o STF se utiliza da sua jurisprudência para desafogar o Judiciário e dar conta, em uma única decisão, de milhares de casos. Por outro lado, quando a questão é realmente relevante do ponto de vista social, claramente atendendo aos requisitos legais para ser declarada a repercussão geral na opinião dos próprios Ministros, o STF apresenta receio de declarar a repercussão geral e seu modelo de processamento, porque a resolução do caso é complexa, requer reflexão, deliberação e consideração dos contornos fáticos e nuances, e não deve ser replicada em massa.

4.3.4. Existe repercussão geral em caso que não tem probabilidade de se repetir futuramente? – RE 597.994

O Recurso Extraordinário 597.994/PA, de relatoria da Min. Ellen Gracie, e relator para acórdão Min. Eros Grau, foi julgado em 04 de junho de 2009, e se volta contra acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, o qual indeferiu registro de candidatura para prefeitura de pessoa membro do Ministério Público. Ao discutir a existência ou não de repercussão geral neste caso a relatora Min. Ellen Gracie votou pela ausência de repercussão geral. Sua justificativa foi se tratar de condição muito única, pouco provável de se repetir, na qual um chefe do Poder Executivo municipal tenha sido eleito em 2004 sendo membro do Ministério Público licenciado e tenha concorrido à reeleição em 2008, sem ativamente se licenciar novamente. Segundo a Ministra, o caso estaria limitado por este aspecto temporal que seria essencial para a resolução da questão. Já o Min. Marco Aurélio entendeu, em debates, que o caso tinha repercussão geral por se tratar de princípios fundamentais relacionados à democracia e eleições, afetando muitos eleitores. Neste momento, a Min. Ellen Gracie faz a seguinte observação:

“Ministro Marco Aurélio, eu só ponderaria à Vossa Excelência que, quando se construiu o instituto da repercussão geral, jamais se pensou que ele tivesse essa conotação de ser medido pelo número de pessoas possivelmente atingidas pela decisão judicial.

A repercussão geral sempre foi imaginada como a repercussão da questão constitucional; a repercussão dessa questão, a reprodução em um número muito grande de feitos.”

(STF, RE597.994/PA, Min. Rel. Ellen Gracie, julgado em 04/06/2009)

A Min. Cármen Lúcia abriu a divergência concordando com o Min. Marco Aurélio, na qual também se seguiram também os Min. Eros Grau, Ayres Britto e Gilmar Mendes. Este último ressaltou que o fato de existir um só caso constitucional daquele tema não justifica o não reconhecimento da repercussão geral.

É interessante perceber que, neste caso, os Ministros entendem claramente que a função da repercussão geral é de se reproduzir em diversos outros processos e não a relevância do tema. A Min. Ellen Gracie defende isto claramente em sua argumentação, mas também a divergência salienta esta função para a repercussão geral. Como o caso é anterior à repercussão geral, não era necessário os Ministros declararem sua existência, mas eles optam conscientemente por fazê-lo, e dão a repercussão geral mesmo sendo um caso único, por ser relevante. Assim, este caso é ilustrativo sobre a indefinição do STF sobre como deve ser o uso da repercussão geral, sendo basicamente declarada sempre que a questão for constitucional. O Min. Gilmar Mendes vislumbra, inclusive, um futuro no qual só haverá casos únicos relevantes, já que o STF daria conta de todos os casos repetitivos por meio da repercussão geral.

4.3.5. Questão considerada infraconstitucional passa a ser constitucional – RE 614.406

A Questão de Ordem em Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 615.406/RS de relatoria da Min. Ellen Gracie, julgado em 20/10/2010 traz questão relativa ao modo de cálculo do Imposto de Renda sobre pagamentos acumulados. A matéria vinha tendo sua repercussão geral negada pelo STF (RE 592.211), sob justificativa da questão ser infraconstitucional. Todavia, a

Suprema Corte, neste caso revisou sua tese e passou a reconhecer que a questão seria constitucional e declarou sua repercussão geral.

A justificativa para tal mudança é que o acórdão recorrido declarava a inconstitucionalidade de lei federal, caso que tem a repercussão geral presumida pelo art. 102, III, b da Constituição Federal. Além disso, a Relatora justifica que o imposto está sendo aplicado de forma diversa nos Estados brasileiros, vioando o princípio da isonomia tributária e da uniformidade geográfica. O Min. Dias Toffoli afirma não ter havido declaração de inconstitucionalidade na origem, mas sim uma interpretação conforme a Constituição, que excluiu a possibilidade de um tipo de interpretação, por inconstitucionalidade.

Todos os Ministros afirmam que este caso é uma exceção e que a mudança ocorre porque as circunstâncias são diferentes das declarações anteriores por agora haver interpretação conforme de lei federal no acórdão recorrido. Apenas o Min. Gilmar Mendes fez uma consideração quanto à essa alteração, dirigida aos demais Ministros, que reflete sobre a prática do STF nos casos declaração ou não da repercussão geral:

“Creio que talvez esse episódio suscite e justifique a necessidade de pensarmos criticamente em algumas manifestações que fazemos em torno do caráter constitucional ou infraconstitucional de determinados temas.

Neste caso específico, creio que nós nos manifestamos, a maioria, pelo caráter infraconstitucional da matéria. Talvez seja um vezo, uma fórmula tradicional de escape. Tudo pode ser; podia até não ter repercussão geral tendo em vista a solução adotada, mas nós não poderíamos ter dito que a matéria é infraconstitucional. Parece-me que este é um ponto que nós podemos fixar.

Quando se acompanha a jurisprudência do Tribunal ao longo dos anos, especialmente neste período do excesso de processos a partir dos anos 2000, percebe-se certa generosidade no lançamento de argumentos, às vezes cumulativos, quanto ao não cabimento do recurso extraordinário. Aí vêm essas teses todas: trata-se de matéria infraconstitucional. Às vezes não se trata de matéria infraconstitucional, mas estamos tentando conformar apenas o resultado, nós estamos acomodados com o resultado e, portanto, dizemos alguma coisa para justificar. Outras vezes lançamos mão do artifício da discussão sobre matéria fático-probatória, e, aí, invocamos também, ou se trata de direito local. Então, nós temos que ter certa cautela, especialmente nessa distinção entre a matéria constitucional e a matéria infraconstitucional. Pode ser que a matéria não restou devidamente prequestionada.

Será melhor que afirmemos claramente que, naquele momento, não há repercussão geral para a matéria constitucional, mas não afirmar a natureza infraconstitucional, porque depois nós vamos ter esse encontro marcado com a história, porque vamos transformar uma matéria que nós consideramos infraconstitucional em matéria constitucional.

E veja, não estou fazendo crítica especialmente a ninguém, mas fazendo uma autocrítica, porque se trata de um recurso que se repete. E, compreensivelmente, o Tribunal só conseguia enfrentar essa massa de cem mil processos/ano, com todos esses recursos. Mas é preciso realmente ter maior clareza na aplicação desses instrumentos que estão à disposição. Há uma série de súmulas sobre o recurso extraordinário, mas, às vezes, a

própria interpretação é muito alargada; às vezes nós temos coincidências quanto ao resultado.

Em geral, é isto que se explica: a decisão do Tribunal, de alguma forma, está em consonância com o entendimento geral do Supremo Tribunal Federal. E aí há certo desprezo pela fundamentação.

Então, só para que reflitamos, o caso é específico ou no caso houve declaração de inconstitucionalidade; o *distinguishing* é fácil de fazer, mas é bom que também se tenha clareza de que aqui não se cuidava de matéria infraconstitucional. Nós podemos até dizer que a repercussão geral não se dá, porque nós avaliamos que não há essa relevância, não há a transcendência, e, por conseguinte, nós não devemos reconhecer a repercussão geral. Mas dizer que era matéria infraconstitucional... ! Isso tem uma série de implicações. A matéria deixa de ser da competência do Supremo.”

(STF, A AgrR no RE 615.406/RS – QO, rel Min. Ellen Gracie, julgado em 20/10/2010, p. 13-15_

Depois desta manifestação, o STF passou a discutir se o caso se tratava de uma revisão de tese ou não. A discussão não era banal, já que, caso não fosse reconhecida a revisão de tese, só poderiam ser aceitos aqueles recursos extraordinários nos quais o acórdão de origem declarou a inconstitucionalidade de lei federal. Se fosse admitida a revisão de tese, corrente que acabou vencedora, possibilitaria a existência de recursos extraordinários em todos os casos que tratassem do modo de cálculo do Imposto de Renda sobre pagamentos acumulados com a consequente aplicação da decisão tomada pelo STF no mérito deste caso. Os Ministros estão conscientes das diferentes consequências de uma decisão ou outra.

A manifestação do Min. Gilmar Mendes chama atenção porque, de um lado, está alinhada com a tese desta pesquisa - que demonstra que o STF, basicamente, só nega a repercussão geral alegando que a questão é infraconstitucional e que, portanto, só não decide aquilo que não é de sua competência. Segundo o Ministro este seria um subterfúgio que possivelmente vem de uma dependência da trajetória, porque imita a prática do Tribunal anterior à existência da repercussão geral. Trata-se, portanto, de um convite do Min. Gilmar Mendes para Corte Suprema rever esta prática de maneira consciente diante do novo instituto da repercussão geral. Por outro lado, a argumentação do Ministro parece levar ao aceite de ainda mais casos como contendo repercussão geral, incentivando o Tribunal a ser ainda mais maximalista e convocando o STF à manutenção de sua competência.

Ao final de sua manifestação neste caso, o Min. Cezar Peluso fez sua declaração sugerindo que o Supremo fizesse proposta de emenda ao regimento interno para separar a discussão sobre a existência da repercussão geral daquela sobre se a questão é ou não constitucional, conforme foi feito posteriormente.

Em caso semelhante, no Recurso Extraordinário com Agravo 946.410/SP, de relatoria do Min. Gilmar Mendes e julgado em novembro de 2011, os Ministros declararam a existência de repercussão geral questão sobre conversão de licença prêmio não usufruída em pecúnia. Os Ministros reconheceram a existência de repercussão geral, mesmo expressamente revelando que havia diversos julgados anteriores nos quais se decidiu que a matéria seria de índole infraconstitucional. Diferentemente o caso anterior, neste o Ministro relator apenas justificou que seria hora do plenário enfrentar a questão.

Também houve revisão de tese do STF quanto à questão ser infraconstitucional no Agr RE 1.121.633/ GO, de relatoria do Min. Gilmar Mendes e julgado em maio de 2019.

O o Supremo Tribunal havia decidido que os temas 357, 762 e 357 seriam questões restritas ao âmbito infraconstitucional. Todavia, mudaram sua posição para então aceitar a repercussão geral destas matérias e julgar seu mérito, com a finalidade de ter sua decisão replicada por todos os demais tribunais e dar fim a esta questão no Judiciário. Neste caso, porém, existe um adicional que o Ministro relator votou pela reafirmação da jurisprudência do STF, por meio de Plenário virtual. Todavia, o pedido de reafirmação automática de jurisprudência ficou vencido em Plenário virtual, levando o caso para posterior discussão do Tribunal Pleno.

A existência destes casos, nos quais o STF passa a reconhecer a repercussão geral de casos que anteriormente negava, reforça ainda mais a tese da pesquisa. Se no início em algumas ocasiões o STF ainda filtrava o que gostaria de decidir, cada vez mais ele opta por tomar a decisão de mérito sob a esperança de que isto irá reduzir imediatamente o volume de processos do Judiciário e, em médio prazo, também o número de casos que chegam ao STF.

4.3.6. Mudança de tese sem provocação de terceiros? – RE 1140005

Em situação semelhante e mais recente, no RE 1140005 RG / RJ, de relatório do Min. Roberto Barroso e julgado em 03/08/2018, o STF julgou como tendo repercussão geral “*A possibilidade de se condenar ente federativo a pagar honorários advocatícios à Defensoria Pública que o integra*”, tema que já havia sido objeto de apreciação pelo STF no RE 592.730, Rel. Min. Menezes Direito, paradigma do tema no 134, da repercussão geral, no qual esta havia sido negada, mesmo tendo sido declarado que a questão era constitucional, sob justificativa de inexistente relevância jurídica, econômica, social e política.

Diante da aprovação de Súmula, pelo STJ, considerando não serem devidos honorários advocatícios à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito público à qual pertença, o Ministro relator vislumbrou a necessidade de se alterar a tese de que não há repercussão geral da questão. Todavia, o modelo de processamento da repercussão geral impede a subida de novos recursos extraordinários sobre o tema. Com isso, o Min. Barroso utilizou o art. 103, do RISTF, para propor a revisão da jurisprudência, sob o argumento de que houve decisão recente unânime do STF que entendeu ser possível a condenação da União ao pagamento de honorários em favor da Defensoria Pública da União (AR 1.937, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 30.06.2017) e que houve mudança legislativa.

O STF, por unanimidade, acabou reputando como constitucional a questão e declarando sua repercussão geral. Este caso leva a três reflexões importantes:

- (1) Se novos recursos extraordinários sobre o tema não chegam ao STF, o que leva o Ministro relator, *ex officio*, entender relevante a mudança de tese do tribunal? Se nenhum ator, ao menos formalmente, tem a possibilidade de solicitar algum incidente que dê ensejo a esta mudança de tese, o Ministro seleciona os casos importantes para reformulação a partir de quais critérios? Se a doutrina jurídica estava preocupada com a discricionariedade do STF com relação à utilização da repercussão geral como fator de filtragem qualitativa – temática – dos recursos, com mais razão deveria refletir sobre esta situação de revisão de tese, já que não há parâmetro algum para que o Ministro a convoque;
- (2) Seria possível cogitar, neste caso, que os atores envolvidos no caso poderiam informalmente convocar o Ministro a repropor a mesma matéria para novo julgamento e possível mudança de tese. Esta hipótese, se fosse confirmada, daria ainda mais

relevo para a questão da repercussão geral favorecer os grandes litigantes ou as instituições com poder econômico, já que pode-se cogitar de que seja mais fácil para elas acessarem os Ministros para diálogos em gabinete;

(3) Se esta é a forma para possibilitar uma revisão de tese acerca da existência ou não da repercussão geral e, eventualmente, de alguma questão de mérito da repercussão geral, então é certo que existe grande dificuldade na transformação da jurisprudência, já que os casos sequer chegam ao Supremo, o que favorece o *status quo*, e não eventuais mudanças, ainda que diante de mudanças legislativas ou sociais.

4.3.7. Justificativa expressa de declaração da repercussão geral para reprodução da decisão – Agr RE 766.684

Neste Agravo em Recurso Extraordinário 766.684/SP, de relatoria do Min. Cezar Peluso, julgado em 10 de novembro de 2009, entendeu o relator não haver repercussão geral na matéria, apesar da questão ser objeto de inúmeros recursos extraordinários que ele próprio listou. O Min Marco Aurélio questiona por que se estender a análise de repercussão geral aos agravos, já que o instituto se refere ao cabimento dos recursos extraordinários e os agravos são de competência de julgamento apenas do Ministro relator, monocraticamente.

A Min. Ellen Gracie, por outro lado, diverge dos Ministros e declara a repercussão geral afirmando que, se o STF reconhecesse a inexistência de repercussão geral, os Tribunais de origem apenas poderiam considerar os recursos extraordinários como não admitidos, mantendo as decisões divergentes e impossibilitando a reprodução da decisão superior. Em seu voto a Ministra justifica: “*Desse modo, a fim de possibilitar a extensão da aplicação da jurisprudência desta Corte, faz-se necessário o reconhecimento da existência da repercussão geral*”. Ao final esta é a posição vencedora no Tribunal.

Portanto, fica claro e expresso, neste caso, que o instituto está sendo usado com a finalidade de reproduzir as decisões do STF, ainda que não se considere que a questão apresenta relevância.

4.4. Relatórios de gestão do STF

Outro elemento importante a corroborar a tese defendida é que todos os anos o STF lança um relatório de sua gestão, o qual considera os resultados do Supremo Tribunal diante da disponibilidade orçamentária. Os projetos, metas e prioridades STF mudam a cada ano e a depender da sua presidência.

O relatório apresenta indicadores “*afetivos à eficiência, à eficácia e à economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pelo órgão*” (p. 15). A maior parte dos indicadores diz respeito ao aspecto contábil do STF, contudo, existem alguns relacionados ao seu desempenho jurisdicional.

Nos anos de 2008 e 2009 foram os seguintes: (1) **Índice de redução da quantidade de Agravos de Instrumento e Recursos Extraordinários distribuídos**; (2) Índice de redução da interposição de Agravos Regimentais em decisões do Presidente em protocolos; (3) Índice de processos baixados; (4) Índice de servidores treinados; (5) Índice de horas de treinamento; (6) Índice de economia nas contratações; (7) Índice de disponibilização do banco de dados. Dentre todos estes índices, apenas os três primeiros são relativos à atividade jurisdicional do STF,

enquanto apenas os dois primeiros se direcionam a um tipo específico de recurso, ambos relacionando-se com o controle difuso de constitucionalidade.

O primeiro índice, de redução da quantidade de Agravos de Instrumento e Recursos Extraordinários distribuídos, nas palavras do próprio relatório: “*demonstra o percentual de Agravos de Instrumento e Recursos Extraordinários que deixaram de ser distribuídos em 2008, comparativamente com o ano anterior, em face da aplicação das regras legais relativas à repercussão geral*” (STF, relatório de gestão, 2008, p.18). Busca aferir a efetividade da repercussão geral para a redução dos recursos extraordinários e agravos de instrumento, por meio da seguinte fórmula:

$$\frac{\text{No de AI + RE distribuídos em 2008}}{\text{No de AI + RE distribuídos em 2007}} - 1$$

Os resultados desta fórmula ao longo dos dois anos em que existiu este índice estão descritos na tabela abaixo:

Ano	Resultado
2008	- 44,37%
2009	- 44,96%

A partir de 2010 os índices foram alterados e os relacionados à repercussão geral passaram a ser dois (1) Índice de redução da interposição de Agravos Regimentais em decisões do Presidente em Agravos de Instrumento e Recursos Extraordinários não distribuídos; (2) Número de julgamentos de matérias submetidas à análise de Repercussão Geral no Plenário Virtual. O primeiro pretendia reduzir os agravos regimentais interpostos contra Agravos de Instrumento e Recursos Extraordinários não distribuídos pelo Presidente tendo em vista as regras da repercussão geral. A fórmula para medir esta redução era a seguinte:

$$\frac{\text{Nº de Agravos Regimentais interpostos no ano base}}{\text{Nº de decisões do Presidente em AI e RE não distribuídos no ano base}} / \frac{\text{Nº de Agravos Regimentais interpostos no ano anterior}}{\text{Nº de decisões do Presidente em AI e RE não distribuídos no ano anterior}} - 1$$

O resultado no ano de 2010 foi de uma redução de 37,81%.

Já o segundo media a quantidades de julgamentos de matérias submetidas à repercussão geral em Plenário virtual e a meta é julgar 10 matérias por mês. A fórmula apenas dividia o número de matérias julgadas sobre a existência de repercussão geral em Plenário virtual por ano dividido pelo número de meses úteis e o resultado foi de 11,8 temas por mês.

No ano de 2011, os índices foram alterados novamente. Os relacionados especificamente com a repercussão geral passaram a ser: (1) Índice de impacto da Repercussão Geral (IRG); (2) Índice de eficiência da Repercussão Geral (IERG). O primeiro pretende medir o impacto médio da repercussão geral em relação aos processos sobrestados na origem. Sua utilidade, segundo o relatório, seria auxiliar a tomada de decisão em relação ao gerenciamento da pauta de julgamento, priorizando aquelas demandas com maior número de sobrestados. Uma parte deste índice depende da capacidade dos Tribunais de origem de mensurar e enviar ao STF o número de processos sobrestados. A fórmula para este índice é a seguinte:

$$\text{IRG} = \frac{\text{Quantidade de processos impactados nos Tribunais de origem pela Repercussão Geral}}{\text{Total de decisões definitivas de Repercussão Geral proferidas pelo STF no período}}$$

O resultado deste índice para os anos em que existiu foram os seguintes:

Ano	Resultado
2011	128.300
2012	44.210
2013	115.676
2014	57.327

Já o índice de eficiência da repercussão geral demonstra a relação entre os processos impactados por decisões definitivas de repercussão geral em relação à quantidade de processos devolvidos à origem pelo STF para aplicação do art. 543-B, § 1º, do CPC. A meta seria atingir o índice de 200% na relação impactados/devolvidos e tem por objetivo demonstrar se a adoção do instituto tem tornado mais eficiente o gerenciamento de recursos múltiplos. A fórmula deste índice é a seguinte:

$$\text{IERG} = \frac{\text{Quantidade de processos impactados nos Tribunais de origem pela Repercussão Geral}}{\text{Número de processos devolvidos pelo STF para aplicação do art. 543-B, § 1º, do CPC}} \times 100$$

Este indicador deixou de existir em 2013, permanecendo apenas o de impacto da repercussão geral. Já o Indicador de Repercussão geral deixou de existir em 2015.

A mera existência de índices/indicadores para compreender o impacto da repercussão geral já denota certa função de gestão do acervo de processos. Mas a alteração dos índices/indicadores ao longo do tempo demonstram claramente a mudança na maneira de enxergar a repercussão geral. No início, a contagem era para perceber a redução no número de recursos extraordinários distribuídos. Esta rapidamente deixa de existir. Depois, o STF passa a mensurar a redução dos agravos interpostos contra as decisões da presidência, depois para o aumento das avaliações de existência de repercussão geral pelo Plenário virtual, para então, a partir de 2011, se voltar para a compreensão do impacto nos Tribunais de origem, seja pelo sobrestamento dos recursos, seja a partir do impacto das decisões de mérito. O foco passou a ser muito mais no impacto que o instituto tem a partir da vinculação das decisões do que um filtro dos recursos extraordinários.

4.5. A proposta do Min. Luís Roberto Barroso

No ano de 2014 o Min. Barroso apresentou reflexões e propostas para o Tribunal. O Ministro iniciou dizendo que o Judiciário enfrenta uma grave crise de litigiosidade e que é chegada a hora de enfrenta-la. Para o Ministro, existem três principais gargalos no STF: (i) o congestionamento do Plenário; (ii) o acúmulo de processos; (3) com repercussão geral reconhecida; e (iii) o volume de habeas corpus.

No documento, o Ministro defende a ampliação do uso do plenário virtual para outros tipos de decisões, com objetivo de liberar tempo do plenário para decidir questões mais relevantes, como foi feito posteriormente.

A segunda parte do documento é inteiramente voltada à análise da repercussão geral. Segundo o Ministro Barroso, a partir da repercussão geral:

“o Tribunal passou a ter um instrumento para a seleção dos casos que vai julgar, levando em conta a sua relevância e, naturalmente, a capacidade material dos julgadores e seus gabinetes. Atribuir repercussão geral a causas demais significa paralisar centenas de milhares de processos por tempo indeterminado, com grande prejuízo para a prestação jurisdicional.”

O Ministro acentuou a possibilidade de seleção dos casos que vai julgar e sugeriu que a repercussão geral não deveria ser atribuída a causas demais, como vem sendo feito pelo Tribunal. Ele aponta que o requisito da repercussão geral foi criado para que o STF selecione com critério e transparência os casos que irá julgar.

Então, o Ministro aponta que o Tribunal julgou o mérito de em média 27 recursos extraordinários com repercussão geral por ano. Como à época já havia mais de 330 casos com repercussão geral declarada, o Ministro demonstrou que demoraria, a partir desta média de casos anuais, cerca de 12 anos para decidir o mérito dos recursos com repercussão geral já declarada. Ou seja, sob o argumento de celeridade processual o STF acabaria por gerar atraso no julgamento de centenas de milhares de processos sobrestados. Segundo o Ministro, mesmo que se levasse em conta o número record de repercussões gerais decididas em um ano (2013), ainda seriam necessários 7 anos para decidir todos os recursos aceitos até aquele momento, fora os que tivessem a repercussão geral reconhecida dali em diante. O Ministro então propõe que o Tribunal deveria reavaliar o próprio conceito da repercussão geral para que ela sirva como filtro e seja, portanto, a exceção e não a regra.

Para resolver o problema, o Ministro sugere que (1) o tribunal seja mais rigoroso no reconhecimento da repercussão geral, aceitando no máximo 10 por semestre; (2) Inserir uma dimensão comparativa para decidir sobre a existência da repercussão geral, considerando como matéria de relevância aqueles recursos que sejam os mais importantes dentre o conjunto de casos que chegam por semestre. O Ministro Barroso aponta que estas sugestões apresentadas afetam apenas a prática do Tribunal e não necessitam de alteração legislativa.

Depois, sugere alterações ao regimento do Tribunal para julgamento dos novos recursos com repercussão geral que chegarem ao Tribunal dali em diante. A sugestão é que determinem que após a seleção dos 10 casos com repercussão geral do semestre eles fossem distribuídos para relatoria, sendo um de cada ministro, à exceção do Presidente do Tribunal. Depois, o Ministro sugere uma organização da pauta a partir de um cronograma de julgamento pré-fixado semestralmente, no qual se julgaria uma repercussão geral a cada quinze dias, sempre como o primeiro processo da pauta do plenário, sendo que os Ministros teriam 6 meses para se preparar, momento no qual ocorreriam as sustentações orais (ex: repercussões gerais de dezembro de 2014 passariam a ser julgadas a partir de agosto de 2015 e a sustentação oral a partir de fevereiro de 2015).

Como sugestão para resolver o estoque de casos nos quais a repercussão geral já foi reconhecida sem levar tantos anos, o Min Barroso propõe que os relatores selecionem os casos simples e de baixa relevância e submetam à presidência do tribunal para julgamento breve; os casos de reafirmação de jurisprudência seriam julgados por meio de plenário virtual, mesmo que anteriores à emenda regimental que permitiu este procedimento; (3) os relatores poderiam submeter

em questão de ordem no plenário para votação a retirada da repercussão geral “nos casos em que, manifestamente, não há questão constitucional em jogo ou relevância da questão constitucional eventualmente presente”.

Além das sugestões relacionadas à repercussão geral, o Ministro faz sugestões que vão no sentido de aumentar a deliberação entre ministros, que são as seguintes (1) a pauta deveria ser divulgada com pelo menos 30 dias de antecedência; (2) pontualidade no início da sessão; (3) circulação do voto do ministro relator entre os demais ministros até 48 horas antes do julgamento; (4) antes de concluir o julgamento submeter à discussão e votação a ementa e a tese jurídica que ficou firmada na decisão; (5) realização de uma reunião mensal na qual os ministros poderiam dialogar sobre questões institucionais e funcionamento da Corte.

Este documento que revela as reflexões do Ministro Luís Roberto Barroso demonstra que as conclusões desta pesquisa são percebidas por ele na prática do Tribunal. Além disso, as sugestões do Ministro vão no sentido de alterar esta prática do Tribunal em nome de combater a crise institucional. As considerações feitas por Barroso coincidem com as premissas desta tese e mais uma vez reforçam que a prática da repercussão geral como está sendo feita hoje não serve à finalidade de filtrar os recursos extraordinários. O Ministro apresentou as soluções que considerou viáveis para a questão, mas até hoje a prática no Tribunal não respondeu a estas demandas, no que diz respeito à repercussão geral.

Compartilho de muitas das considerações e críticas feitas pelo Ministro Barroso sobre a capacidade do Tribunal de julgar tantos casos. No próximo capítulo desta tese serão apresentadas as críticas que explico porquê considero este uso da repercussão geral como uma prática institucional inadequada para os fins que foi criada, e ineficiente para os objetivos que o Tribunal pretende dar a ela.

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE USO ATUAL DA REPERCUSSÃO GERAL

5.1. Debate público e *accountability*: na avalanche de casos, quais importam?

Uma das promessas da reforma constitucional do Poder Judiciário era que o STF teria um novo mecanismo de filtragem de recursos extraordinários, que permitiria decidir apenas questões consideradas relevantes dos pontos de vista jurídico, social, econômico ou político, e que ultrapassassem os interesses subjetivos das partes. Os debates nas duas casas do Congresso para a aprovação da Emenda Constitucional 45/04 se concentraram majoritariamente nas Súmulas Vinculantes, pois este era considerado um mecanismo mais sensível, já que vinculava o Judiciário todo e a Administração Pública. A discussão em torno da repercussão geral, apesar de ter sido lateral, demonstrava medo da discricionariedade do STF prejudicar o acesso à Justiça dos recorrentes.

Porém, na prática, 15 anos depois da reforma, o Supremo editou apenas 54 Súmulas com efeito vinculante, enquanto declarou 717 temas como tendo repercussão geral, dos quais 324 aguardam julgamento de mérito. Como demonstrado ao longo da pesquisa, este número é decorrente de escolhas, conscientes ou não, que o legislador ordinário e o Tribunal vêm fazendo ao longo dos anos. Ainda que este número possa parecer pequeno diante dos milhares de casos que chegam ao STF todos os anos, eles não representam efetivamente uma redução no número de assuntos que o Corte Suprema vem julgando, ou seja, tudo que já seria de sua competência em regime anterior continua sendo julgado. Além disso, se o Tribunal seguir sua média de julgamento de recursos com repercussão geral por ano este acervo demoraria cerca de 10 anos para ser julgado, conforme identificado pelo Min. Barroso. A pesquisa demonstrou que o STF majoritariamente recusa a repercussão geral apenas de questões que são infraconstitucionais, ou seja, das quais é preciso analisar a legalidade e não a constitucionalidade.

A jurisprudência da ofensa à Constituição ser apenas reflexa e não direta é anterior à existência da repercussão geral e é chamada por alguns autores de jurisprudência defensiva, ou seja, um mecanismo que o Supremo tinha para reduzir o número de processos que tinha de decidir. Em 2003, inclusive, o Tribunal editou a Súmula 636 neste sentido. Portanto, o que na prática ocorre é que o STF escolheu não abrir mão de decidir nenhum desses casos, mantendo integralmente sua competência. Ainda que a possibilidade de fazer um uso mais seletivo da repercussão geral esteja em aberto, vimos que na maior parte das vezes os Ministros efetivamente se manifestam em favor da repercussão geral, sob argumentos que têm mais ligação com o número de processos em que aquela questão poderia se repetir ou o número de pessoas que aquele caso poderia afetar do que efetivamente com sua relevância. O mesmo ocorreu nos pouquíssimos casos em que o Tribunal negou a existência de repercussão geral quando considerou a questão constitucional, ocasiões nas quais justificou no sentido daquele caso afetar poucas pessoas ou grupos de interesse.

Muito se argumentava durante a reforma, como ainda é o discurso da doutrina, que sendo um filtro de admissibilidade processual exclusivo dos recursos extraordinários a repercussão geral seria um mecanismo que fortaleceria o STF em seu papel de Corte Constitucional. O motivo desta argumentação vem do fato de que, ao decidir poucos casos supõe-se que a Corte decidiria casos mais centrais, de maior relevância das questões, para a democracia e sociedade e, assim, estaria mais destacada aos olhos dos cidadãos, da mídia e dos demais Poderes.

Acontece que a prática da repercussão geral, como ela é hoje, faz com que o Supremo decida muitos tipos de casos diferentes, fazendo com que casos de grande relevância social como, por exemplo: (1) a constitucionalidade ou não de eventos como rodeios; (2) a possibilidade de

retificação do nome de pessoas transexuais e travestis; (3) a proibição da distribuição de sacolas plásticas; (4) equiparação da licença maternidade entre gestantes e adotantes; (5) possibilidade do uso de véus por motivos religiosos em fotografias de documentos oficiais; dentre tantas outras questões envolvendo direitos fundamentais e de grupos socialmente vulnerabilizados, fiquem soterrados em uma avalanche processual na qual é impossível determinar o que é realmente relevante.

Ao não abrir mão de parte de sua competência o STF concentra poder, controlando as decisões a serem tomadas pelos Tribunais de origem nos mais diversos assuntos. A justificativa para tanto é a celeridade processual, a segurança jurídica e a isonomia entre os litigantes, já que todas as decisões seguirão a tese que fixar. Contudo, esta prática dificulta o controle social, acadêmico, midiático e político de suas decisões judiciais.

A compreensão pela sociedade do que está sendo decidido no STF é elemento essencial para o debate democrático e o efetivo diálogo entre os Poderes. Além de todos os elementos institucionais que dificultam este controle social – a tecnicidade, o uso de uma linguagem rebuscada com diversos termos jurídicos, os casos extensos com muitos votos individuais, ausência de identificação das razões de decidir da Corte, uma pauta imprevisível, entre outros – sem dúvida o grande número de questões decidida pelo Supremo Tribunal contribui para esta desinformação. É impossível controlar socialmente a Corte e debater os argumentos apresentados pelos Ministros se a informação do que é realmente relevante não está clara.

A relevância é relativa, já que varia segundo o grupo de interesse. Porém, poucas são as pessoas ou instituições que têm recursos - humanos, financeiros e de tempo - para acompanhar as decisões tomadas em uma pauta tão extensa e errática. Assim, a esfera pública constitucional fica em segundo plano, a sociedade não consegue discutir publicamente cada caso, de modo que as pessoas se envolvam e tragam novos elementos para o debate.

Do ponto de vista interno aos processos, apesar da regulamentação da repercussão geral ter trazido a possibilidade da manifestação de terceiros nos processos (*amicus curiae*) e também a convocação de audiências públicas, as entidades da sociedade civil precisam se organizar para acompanhar a pauta do STF e assim solicitar se manifestar nos casos em que têm interesse. Uma tarefa que se torna hercúlea diante deste número de casos. Das 26 audiências públicas realizadas pelo Tribunal, apenas 6 tiveram como casos de referência recursos extraordinários, enquanto todas as demais foram casos de controle concentrado.

Respeitar a esfera pública, dar condições de transparência e *accountability*, e não apenas facilitar, mas promover um condições para que um debate constitucional rico ocorra, é também tarefa de uma corte deliberativa. Se as decisões da Corte são realmente relevantes do ponto de vista jurídico, econômico, social e político, discuti-las socialmente é elemento essencial da democracia e pressuposto para o diálogo entre Poderes.

5.2. Impossibilidade de deliberação

Existe uma grande discussão na literatura acerca de quem seria o órgão responsável por tomar ter a última palavra na democracia e sobre as funções e limites do Poder Judiciário. O autor Jeremy Waldron faz crítica a existência do controle de constitucionalidade, defendendo que na democracia há pactos sobre procedimentos para a tomada de decisões e que, portanto, o Parlamento teria primazia por ter legitimidade democrática lastreada no veto popular (WALDRON, 2006). Por outro lado, seus opositores, especialmente Ronald Dworkin, defendem que as Cortes são fóruns de princípio e, portanto, o local onde é possível buscar a “resposta certa” segundo os direitos fundamentais e princípios constitucionais (DWORKIN, 1985). Para os adeptos desta corrente, o

procedimento importa menos, já que o que deve ser perseguido é o *output*, ou seja, resultado substantivo das decisões. As cortes, portanto, segundo esta perspectiva, teriam um papel contramajoritário na democracia.

Conrado Hübner Mendes descreve os argumentos de ambas as correntes e que estas teorias da legitimidade estão olhando para o problema de uma perspectiva de “última palavra” (MENDES, 2007). Dentre os argumentos descritos pelo autor como a favor de juízes e Cortes, está o argumento de que as Cortes se legitimam por seu conhecimento e capacidade para aplicar o direito ao caso concreto e, em tese, o submeteria a uma racionalidade incremental formando aos poucos sua jurisprudência. Ainda segundo este, dada a contínua interação entre as instituições, a última palavra seria apenas provisória. Seria possível enxergar nessa interação um tipo de diálogo inter-institucional. O argumento vai além da identificação descritiva de que na prática o diálogo ocorre, para um argumento normativo que defenda que o diálogo ocorra de maneira consciente e deliberativa de modo a criar decisões democráticas mais maduras. (MENDES, 2011) Em suas palavras:

“A interação entre instituições que buscam maximizar seus respectivos desempenhos deliberativos é o que de melhor podemos esperar de uma democracia organizada sob o princípio da separação de poderes. Estimula uma competição pelo melhor argumento e traz vibração ao regime. Implanta uma pressão por consistência. Fundamentalmente, insere a tensão entre forma e substância no centro desse arranjo.”
(MENDES, 2011, p. 204)

Mendes dá seguimento ao seu argumento de diálogo institucional defendendo que é necessário que a Corte apresente elementos de deliberação interna para que emita uma mensagem clara por meio da qual entrará no debate democrático, já que o controle de constitucionalidade é na verdade um escrutínio das leis promulgadas pelo Parlamento (MENDES, 2013). Virgílio Afonso da Silva, no mesmo sentido, explica que o Tribunal deve falar como uma instituição, de forma clara e objetiva e que isso só é possível por meio de deliberação interna. Além disso, o autor explica que a Corte também deve chamar a atenção da sociedade civil e demais poderes políticos para o que chama de “diálogo constitucional”. (SILVA, 2006).

A prática deliberativa, segundo Mendes, é aquela na qual os participantes estão abertos a mudar sua opinião e construir juntos o seu raciocínio, buscando soluções e, por meio de uma troca argumentativa, procuram chegar a um consenso em função do bem comum, ainda que ao final não se chegue a um resultado consensual. Ela não é um fim em si mesmo, mas pressupõe que, por meio de diálogo é possível chegar à melhor resposta e comunicá-la para a sociedade de maneira mais calar. (MENDES, 2013)

Uma das premissas para que as Cortes Superiores sejam órgãos colegiados é aquela que considera que um grupo de juízes decide melhor que apenas um juiz individualmente, além de despersonalizar a decisão e torná-la institucional. Quanto maior o número de membros em deliberação, mais eles serão capazes de perceber as nuances dos casos e mais ampla será a expertise para solucionar os casos difíceis (MENDES, 2013, p. 64).

Todavia, não é este cenário deliberativo que encontramos no STF. Muito comumente chamado de onze ilhas, as decisões do STF não apresentam troca de argumentos, as decisões são *seriatim*, ou seja, argumentações em série de cada um dos Ministros, inexistindo uma decisão institucional em que seja possível identificar as razões de decidir e, em geral, as decisões não são claras (SILVA, 2006; SILVA, 2013; MENDES, 2013).

A crise do Poder Judiciário em virtude da quantidade de processos pendentes de decisão é um dos motivos relacionados como responsáveis por esse déficit deliberativo da Corte. No caso do STF, os recursos extraordinários não são todo o problema, mas são grande parte dele, já que representam a maior porcentagem do acervo da Corte. Todavia, diante da oportunidade de reduzir fortemente o número de processos que decide, o STF preferiu decidir mais temas e vincular todo o Judiciário. Não é possível afirmar pelas conclusões da pesquisa se esta escolha foi consciente e racional ou foi mera consequência da prática irrefletida dos ministros ao decidirem, mas independentemente disto ela tem impacto nas possibilidades de deliberação entre os Ministros.

Ser uma Corte deliberativa traz diversos benefícios à democracia. Primeiro, a troca honesta de argumentos leva a decisões melhores e mais bem refletidas, que considera os mais diversos pontos de vista. Além disso, ela favorece a possibilidade de identificação clara das razões de decidir e da identificação de um argumento comum a todos os Ministros e, assim, a disponibilização de uma decisão institucional, ao invés de uma soma de decisões individuais dos Ministros.

Estes elementos não apenas são vantajosos do ponto de vista de resultado, mas também trazem mais legitimidade ao Tribunal, que deixa de decidir por maioria, se equiparando ao modelo de decisão do Legislativo – que tem legitimidade democrática com lastro nas eleições –, passando a decidir por meio das razões mais consistentes.

Não existe nada que garanta que o STF seria mais deliberativo se decidisse menos casos. Aliás, na história da Suprema Corte, os mais diversos elementos de seu desenho institucional tornam, inclusive, improvável que isto acontecesse. Por outro lado, decidir um número imenso de casos faz da exigência de deliberação uma demanda impossível, já que ela reduz a disponibilidade de tempo dos Ministros. Na troca de argumentos o tempo é um elemento crucial para que os diversos pontos de vistas sejam apresentados, ouvidos, por vezes cedidos em diferentes aspectos e, eventualmente transformados, em busca de um consenso e de uma resposta mais bem elaborada. Ampliar ainda mais o tempo até uma decisão final diante de tantos casos poderia ser mais uma forma de privilegiar o *status quo* e, neste caso, poderia advogar contra decisões mais deliberativas. Portanto, a redução do número de casos por meio de um filtro de relevância seria, no mínimo, um meio de justificar uma cobrança por deliberação e, em seu máximo, uma efetiva possibilidade para a troca de argumentos entre os Ministros, diante da maior relevância dos casos a serem decididos.

5.3. A criação de um sistema brasileiro de precedentes?

Conforme demonstrado na pesquisa, a repercussão geral é um termo que se refere a pelo menos dois aspectos diferentes dos recursos extraordinários. Primeiro, trata-se da avaliação da admissibilidade do recurso em virtude do STF considera-lo relevante e, depois, da aplicação da tese determinada pelo STF na decisão de mérito a todos os demais casos brasileiros que tratem da mesma questão. Este efeito multiplicador das decisões em repercussão geral é tratado por alguns autores como vinculante e, por outros, apenas como efeito multiplicador, já que não há nenhum mecanismo que obrigue os Tribunais de origem a se retratarem de suas decisões que estejam dissonantes da tomada pelo Supremo. Porém, até a regulamentação pelo Novo CPC, o STF podia cassar liminarmente decisão de não retratação e aplicar a sua tese, de modo que na prática iria prevalecer sua vontade de todo modo. O que muda hoje, a partir da alteração legislativa ao Novo CPC pela Lei 13.256/16, é que em, caso de não retratação, o recurso será automaticamente remetido ao STF como agravo de instrumento, ainda permitindo que o STF faça valer sua decisão mas, possivelmente, facilitando um pouco a revisão de tese.

É sobre este segundo ponto da repercussão geral, reprodução da decisão de mérito do STF a todos os demais casos no Judiciário que tratem do mesmo tema, que o presente tópico irá tratar. Conforme descrito anteriormente na pesquisa, diversos autores falam deste mecanismo como algo positivo, por trazer, pretensamente, celeridade processual, racionalidade ao sistema e maior isonomia de tratamento aos litigantes.

O tempo dos processos é muito difícil de ser medido, já que os diferentes Tribunais pelos quais eles passam os registram de maneiras diferentes e, mesmo existindo um número unificado ele acaba sendo alterado, tornando a tarefa de seguir os processos brasileiro,s do princípio ao fim, bastante difícil. Ainda, se os processos ficam sobrestados desde a declaração da repercussão geral até que o STF decida o mérito, e a pauta do Tribunal está sobrecarregada, é possível que, na verdade, o tempo destes processos esteja sendo ampliado e não reduzido. Porém, todas estas são considerações feitas em abstrato, já que não existe pesquisa empírica que comprove uma situação ou outra.

Quanto ao elemento de coerência e racionalidade do sistema judicial ele também é apenas presumido pelos autores, já que não existem pesquisas que comprovem o aumento desta coerência após a instituição da repercussão geral. A existência da repercussão geral faz com seja possível presumir coerência apenas parcialmente. As teses definidas pelo Supremo em recursos extraordinários estão sendo aplicadas em diversos casos, mas são todos os casos nas quais deveriam ser aplicados? Estão sendo aplicadas da forma correta? São feitas as devidas considerações acerca da semelhança ou diferença entre os casos? Se a tarefa de identificar os casos nos quais a tese do STF deve ser aplicada é feita por um robô, trata-se realmente de um sistema de precedentes? Todas estas são questões que precisam ser respondidas.

Segundo Gabbay, Silva, Asperti e Costa esse mecanismo padroniza as decisões e permite a reprodução pelos demais Tribunais. Todavia, não equivale à criação de um sistema de precedentes porque não se apoia nos fatos do caso, mas decide em abstrato sobre a constitucionalidade da legislação. E quanto à vinculação vertical os tribunais simplesmente replicam a decisão do STF, e não fazem juízo sobre como a tese firmada pelo STF deve se encaixar naquele caso concreto (GABBAY *et al*, 2017).

Apesar de se tratar de recursos em casos concretos, como os recursos extraordinários que chegam ao STF são representativos da controvérsia que se assemelha àquela de muitos outros processos sobrestados, e ultrapassam os interesses subjetivos das partes, o STF acaba por decidir sobre a constitucionalidade da lei ou ato normativo em abstrato, sem considerar os fatos do caso. Porém, a decisão irá automaticamente ser replicada em muitos outros processos nos quais os fatos necessariamente importam. Acontece que esta prática retira dos recursos extraordinários a vantagem de ficar próximo da sociedade por conhecer os fatos trazidos pelos litigantes. Se todo tipo de processo será feito por meio de decisão em abstrato, por que ter dois tipos de processamentos com diferentes legitimados? No final, o STF decide com o peso de quem irá resolver muitos casos ao mesmo tempo, mas sem considerar as nuances dos casos concretos.

Depois, existem outros aspectos que precisam ser avaliados. Com um imenso número de casos em sua pauta e uma tradição pouco deliberativa, é comum que as razões de decidir não estejam claras nos acórdãos. Por isso o Supremo passou a adotar a postura de destacar qual foi a tese consolidada em cada um dos casos. Portanto, o que o STF está fazendo é determinando teses jurídicas e não precedentes judiciais, os quais vincularão não apenas os Tribunais de origem, mas também as suas decisões futuras. Trata-se, portanto, de um jeito mais eficiente de decidir em lista, como já era feito antes da existência da repercussão geral. É a reprodução em massa da decisão do STF e não uma argumentação construída com base em um precedente formado na decisão da Suprema Corte brasileira.

Outra questão relevante que comprova que o STF não se apoia nos fatos para delimitar a quais casos a sua decisão se aplica é que em pelo menos 36 dos 717 recursos extraordinários nos quais houve declaração de repercussão geral o Supremo já no acórdão de declaração da repercussão geral distinguiu de outros casos com repercussão geral reconhecida pela Corte Suprema. Isso acontece porque ao chegar nos Tribunais de origem, muitas vezes percebe-se que a decisão não deu conta de algum detalhe do seu caso concreto, e os casos em temas semelhantes continuam a subir. Além disso, 34 dos 717 casos eram também objeto de controle concentrado de constitucionalidade. Caso a decisão do STF estivesse, de fato, formando precedente, por que seria necessário decidir duplamente sobre o mesmo tema?

Esta prática de o tribunal maximalista, que não abre mão de sua competência, não consegue produzir precedentes - já que não delimita quais os fatos -, e não decide de maneira consistente. Por isso, não só não produz segurança e previsibilidade, como continua a dar total liberdade para decidir diferentemente no futuro, sem explicar os motivos da mudança. Se nem o STF precisa considerar seriamente sua jurisprudência, é difícil crer que os demais Tribunais conhecerão tantos casos de maneira a usá-los como precedentes em sua decisão. Não se trata da efetiva criação de um sistema de precedentes, mas da reprodução irrefletida da tese produzida pelo Tribunal.

O objetivo de desobstruir o Judiciário como um todo e dar consistência e coerência ao sistema judicial é nobre e deve ser perseguido. Mas se esta será a função primária da repercussão geral ela precisa ficar clara, para que a literatura possa trabalhá-la como tal, para os Tribunais de origem passem a usá-la como tal e para que o próprio STF a utilize com a cautela necessária. Hoje é apenas um sistema de reprodução irrefletida de suas decisões. Ao decidir, o STF deve deixar claro os entornos daquela decisão, as razões de decidir e os casos em que aquela tese se aplica e os que não se aplica mediante delimitação dos fatos. Simplesmente determinar teses em abstrato e esperar que façam sentido em diferentes nuances de casos concretos e que, posteriormente, sejam aplicadas de baciada sem reflexão sobre seu efetivo encaixe ao caso concreto tem potencial para causar mais injustiças que decisões tomadas uma a uma, ainda que estas sejam mais demoradas.

Ainda que estabilidade, coerência e eficiência sejam objetivos legítimos a se perseguir, nem sempre eles estão alinhados com uma papel de defesa das minorias e dos direitos fundamentais ou até mesmo a um ideal de deliberação para perseguir as respostas mais justas, que seria, segundo a discussão teórica apontada inicialmente, o que daria legitimidade ao Poder Judiciário. Aproxima-se mais a um discurso de eficiência de um serviço público de solução de conflitos, objetivo que também é relevante, mas se distancia do objetivo inicial da reforma que seria de reduzir a carga de processos do STF a partir de um filtro qualitativo. Além disso, dificulta a concentração do STF em casos realmente relevantes para estarem no debate público constitucional.

5.4. A quem beneficiam as reformas legislativas e a prática atual da repercussão geral?

As reformas legislativas que tiveram início com a EC 45, seguidas da regulamentação da repercussão geral pelo antigo CPC, regimento interno do STF e Novo CPC, além de resoluções do CNJ e a própria jurisprudência do STF, deram forma ao instituto da repercussão geral como ele é hoje. Conforme visto na pesquisa, ao longo do tempo a prática da repercussão geral foi sempre maximalista, aceitando a grande maioria dos temas constitucionais como repercussão geral.

Caso a repercussão geral fosse efetivamente utilizada como filtro, isso faria com que o STF focasse em casos mais importantes, reduziria a probabilidade de gastar recursos em situações menos importantes e promoveria a celeridade processual, já que os casos não admitidos pelo STF terminariam mais rápido na origem e aqueles admitidos seriam poucos (OLIVEIRA e GAROUPA,

2012). Porém, o uso atual da repercussão geral pelo Supremo que não seleciona os casos, não apresenta nenhuma destas vantagens, sendo frequente a Corte Suprema decidir sobre questões como detalhes sobre o regime de servidores públicos, regras sobre impostos, entre outros.

Por outro lado, o atual desenho e a prática da repercussão geral tem potencial para gerar dependência da trajetória (*path dependence*), reduzindo a flexibilidade para a correção da jurisprudência e aumentando o custo da reversão da jurisprudência pelos tribunais inferiores. Este cenário favorece a conservação do *status quo* e gera dificuldades para decisões mais progressivas (OLIVEIRA e GAROUPA, 2012), já que uma vez decidido o caso é muito difícil que ele chegue novamente ao STF.

Conforme vimos, esta prática traz benefícios ao STF, que não abre mão de suas competências, concentrando todo o poder de falar por último, mas tendo sensível redução no número de processos em sua pauta. Além disso, defendi que, com uma pauta tão extensa, aumenta também a dificuldade de controle das decisões judiciais.

Para os Tribunais de origem, há relevante perda de autonomia em suas decisões. Caso o STF realmente filtrasse os casos que iria decidir, negando a repercussão geral em mais recursos extraordinários, prevaleceriam as decisões dos Tribunais de origem com maior frequência. Hoje, na prática os Tribunais inferiores acabam por se retratar para evitar retrabalho, já que o STF iria reverter sua decisão de todo modo. Por outro lado, existe uma imensa vantagem para os Tribunais de origem dos recursos no sentido de que, ao sobrestar os processos e decidir todos de uma só vez a partir das decisões do STF, existe relevante redução de recursos como tempo e recursos humanos, ainda mais com a seleção dos casos idênticos sendo feita por máquinas. Em uma única decisão encerram-se milhares de processos repetitivos ao mesmo tempo, sem reflexão e usando muito pouco tempo.

Como funciona, então, a repercussão geral para as partes? Gabbay, Silva, Asperti e Costa defendem que é preciso identificar quais são os casos mais sensíveis para promover uma justiça redistributiva, mas o sistema atual é baseado em uma lógica de gestão que privilegia os grandes litigantes, o que reduz a capacidade das Cortes de promover mudanças sociais relevantes (GABBAY, SILVA, ASPERTI e COSTA, 2017).

Conforme visto anteriormente, a imensa maioria dos processos com repercussão geral tem como uma das partes o Poder Público de alguma das esferas da federação e/ou uma empresa. Ao selecionar o recurso representativo da controvérsia, o Tribunal de origem ou o Supremo não levam em consideração se aquele litigante eventual tem condições de representar todos os casos idênticos além do seu. Os litigantes repetitivos teriam considerável vantagem competitiva em relação aos litigantes pontuais (GABBAY *et al*, 2017). Sem nenhuma razão lógica que o determine, um advogado representante da parte irá falar em nome de milhares de pessoas. Enquanto isso, os grandes litigantes já possuem toda uma infraestrutura construída para este tipo de demanda.

Quanto às partes dos processos que ficam sobrestados até decisão final do STF, elas precisam estar atentas, por exemplo, se o seu caso foi sobrestado em virtude de um recurso extraordinário realmente equivalente ao seu, ou se o sobrestamento foi feito inadequadamente. Porém, nem sempre é possível ter acesso a todas as peças processuais do recurso paradigma para conhecê-lo melhor e assim possibilitar a argumentação de distinção do seu caso. Normalmente, está disponível apenas um curto acórdão que declara a repercussão geral. Além disso, muitas vezes – aconteceu em 95 de 717 - o recurso paradigma que representa a controvérsia é substituído, em alguns casos até três ou quatro vezes, sem justificativa ou explicação para tanto.

Importante lembrar que o pedido de distinção e conseqüente cancelamento do sobrestamento nem era uma opção antes do atual CPC, já que não havia regulamentação quanto à possibilidade de recurso contra decisão de sobrestamento e cada Tribunal regulava esta questão conforme considerasse adequado.

Fica claro então que a opção de um tribunal maximalista favorece, socialmente, quem tem recursos para praticar a advocacia repetitiva e, portanto, o *status quo*. As decisões que trabalharão questões importantes do ponto de vista jurídico, econômico, social e político, ficam soterradas no meio de tantas outras, dificultando também o controle social que poderia pressionar por mudanças do *status quo*.

Esta postura maximalista não traz reflexões aprofundadas e trocas de argumentos sobre o caso a caso, sobre que seria mais justo para os recorrentes. Dificulta também a possibilidade de transformação legislativa impulsionada a partir de um diálogo institucional no qual a jurisprudência é alterada diante da realidade concreta. Fora a questão da deliberação interna trabalhada anteriormente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 delimitou o desenho institucional do Poder Judiciário e também, especificamente, do STF. Depois de muitos anos, em 2004 foi emendada para reformar este desenho, trazendo inovações como a criação do CNJ, as Súmulas Vinculantes e a repercussão geral nos recursos extraordinários.

A repercussão geral foi criada pela EC 45 para desobstruir e desatropiar o STF, dado o volume de casos que julga. Ela foi pensada como um filtro qualitativo, que permitiria ao tribunal selecionar para decidir apenas os casos realmente relevantes do ponto de vista jurídico, econômico social e político. Uma vez concebida, a repercussão geral dava imensa discricionariedade para o STF decidir os casos que iria julgar, nos moldes do *certiorari*, instituto que permite à Suprema Corte americana selecionar os casos que irá julgar.

Apesar disso, a própria Constituição, e também a regulação da repercussão geral, trouxe mecanismos que pendiam para sua declaração, como a necessidade de dois terços dos Ministros para negá-la, e a presunção de existência de repercussão geral nas abstenções. Apesar disto, esta pesquisa comprovou que foram apenas 24 os casos nos quais a repercussão geral foi presumida por falta de manifestação dos ministros, sendo que 358 dos 717 casos foram decididos por unanimidade, e em outros 214 casos apenas um ou dois Ministros ficaram vencidos.

A regulamentação progressiva da repercussão geral também veio a transformá-la, cada vez mais, de um filtro qualitativo para um mecanismo de reprodução das decisões de mérito do STF em processos repetitivos ou de massa. Para isso, foi criada a solução de decidir por amostragem, ou seja, um ou dois casos paradigmas representativos da controvérsia são decididos pelo STF e a decisão é reproduzida em todos os demais casos idênticos.

Então, diante do cenário de crise que o Judiciário se encontra, a repercussão geral passou a ser utilizada para desobstruir o restante do Judiciário e não o próprio STF. Com isso, outros mecanismos foram introduzidos com o objetivo de provocar celeridade e eficiência: (1) julgamento por amostragem; (2) votação sobre a existência de repercussão geral por meio de Plenário virtual, no qual a manifestação será considerada positiva caso o Ministro não vote em até 20 dias; (3) ampliação do uso do Plenário virtual também para o julgamento de mérito em casos de reafirmação de jurisprudência; (4) sobrestamento, inicialmente apenas dos recursos extraordinários, e após a regulamentação pelo Novo CPC, de todos os processos que versarem sobre aquela questão constitucional; (5) aplicação da tese decidida pelo STF no mérito a todos os casos idênticos; (6) uso de inteligência artificial, através de um robô denominado Victor, para selecionar os casos considerados de idêntica controvérsia.

Quanto ao sobrestamento dos processos com questão constitucional idêntica àquela julgada pelo STF contendo repercussão geral, a jurisprudência do STF entendeu que seria obrigatório o pedido expresso de sobrestamento nos autos. Não ficou clara esta necessidade quanto aos recursos extraordinários, mas, neste caso, o sobrestamento é presumido, já que os recursos não podem ser

enviados ao STF na sistemática introduzida com a repercussão geral. A pesquisa demonstrou que a jurisprudência do STF entende poder haver o sobrestamento de processos de qualquer temática, inclusive penal, exceto se houver réu preso provisoriamente. Apenas os inquéritos não devem ser sobrestados. O Tribunal decidiu também que não é necessário aguardar trânsito em julgado do acórdão que decidiu o recurso representativo da controvérsia para sua aplicação nos demais casos idênticos, bastando a publicação do acórdão. Também ficou claro nas decisões do STF que a Reclamação não pode ser usada com a finalidade de pedir a anulação do sobrestamento do processo.

O impacto dos sobrestamentos processuais no Judiciário brasileiro é imenso. Hoje são 27 teses com determinação de sobrestamento nacional dos processos, sendo que apenas 6 tiveram seu mérito julgado. São 1.369.959 processos sobrestados no Brasil até o momento, sendo que os 5 temas com maior número de processos sobrestados teria impacto em quase 1 milhão de processos (950.716). Estes dados deixam claro que a repercussão geral força um sistema de reprodução das decisões do STF, sem efetivamente criar um sistema de precedentes.

É certo que a Constituição, em seu artigo 5º, LXXVIII, assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Além disso, a doutrina processual civil brasileira tem uma tradição na literatura de acesso à Justiça, que muitas vezes interpreta a oportunidade de recursos como um direito de acesso à Justiça, restringindo a possibilidade de discricionariedade do STF para selecionar o que iria decidir. Mas será essa a solução que trará mais Justiça e efetividade para o nosso ordenamento? O direito de defesa e de acesso à Justiça significa mesmo a possibilidade de levar à última instância, esgotar todas as vias do Judiciário? Ou este tipo de pensamento beneficia àqueles com maiores possibilidades econômicas e, em especial, aos grandes litigantes?

Ainda, o cenário de crise assola todo o Poder Judiciário, mas a repercussão geral inicialmente foi criada para resolver a questão do número de recursos apresentados perante o STF, enquanto as Súmulas Vinculantes visavam proporcionar coerência ao restante do sistema judicial e à administração pública. A pesquisa mostrou que a doutrina brasileira ainda reproduz o discurso de que a repercussão geral seria este filtro qualitativo a que a reforma constitucional almejava. Todavia, as Súmulas Vinculantes são muito pouco utilizadas pelo STF, enquanto a repercussão geral praticamente nunca é negada em casos em que a questão sub judice é constitucional.

Essa operacionalização da repercussão geral não resolve a crise da qual o próprio Tribunal Supremo reclamava. Ao não filtrar os temas relevantes, que pautem a agenda constitucional do País, reduz autonomia e cria dificuldades logísticas na relação com tribunais inferiores. Por que a última palavra em um processo nunca pode ser dos tribunais inferiores? De onde vem e o que causa esta desconfiança sobre o que decidem os tribunais?

Esta pesquisa também mostrou que muitos autores defendem a repercussão geral como um mecanismo de criação de um sistema brasileiro de precedentes. Todavia, entendo que o STF não fortaleceu uma ideia de precedente judicial, mas criou um sistema complexo de reprodução de decisões em massa, com maior concentração de poder, tentando fazer com que "teses" orientem grandes volumes de casos sobrestados. Na prática, o que o STF fez foi substituiu uma técnica para lidar com escala usada anteriormente, que era a decisão em lista, por uma nova técnica com o mesmo fim, que é a decisão por amostragem. Aliado a isso, continua com sua jurisprudência defensiva, afirmando que tudo o que não deseja decidir é questão infraconstitucional. Com isso, adicionou novas complexidades, delegou parte das obrigações às máquinas e robôs, mas continua a ser um tribunal oceânico e maximalista.

Não é possível saber por meio desta pesquisa se esta prática da repercussão geral foi planejada e consciente, ou seja, se foi uma decisão estratégica do STF ou mero resultado de uma prática irrefletida. Por outro lado, os discursos de posse à presidência da Corte Suprema mostram

que o Min. Nelson Jobim, que esteve muito engajado na reforma Constitucional do Judiciário, tinha um desejo alinhado àquele primeiramente desenhado pela Emenda Constitucional, ou seja, desejava que o STF resolvesse apenas casos relevantes que seriam, segundo ele, dignos do papel de uma Corte Constitucional. O Min. Nelson Jobim saiu da presidência antes que a repercussão geral fosse regulamentada pelo próprio STF.

Todavia, os discursos foram mudando de sentido à medida que iam se alternando as presidências do Tribunal, sendo que nas falas da Min. Ellen Gracie e do Min. Gilmar Mendes o foco esteve muito mais em eliminar as demandas repetitivas, uniformizar a jurisprudência e racionalizar o Poder Judiciário. O discurso da presidência que mais chamou atenção no sentido de aparentar compreender com clareza a prática da repercussão geral como um mecanismo de gestão de processos em massa foi a do discurso de posse do Min. Ricardo Lewandowski. O Ministro, cujo gabinete já havia sido premiado pela sua gestão processual, falou claramente do papel da repercussão geral como um mecanismo responsável por acabar com cerca de 700 mil processos nas instâncias inferiores à época de sua posse como presidente. Assim, por mais que não seja possível afirmar que a instituição STF tenha consciência da prática e significado que deram para a repercussão geral, foi possível perceber um alimento do discurso de determinados ministros com a prática do Supremo Tribunal.

A investigação empírica dos acórdãos avaliadores da repercussão geral comprovou a hipótese de pesquisa. Dos 333 casos que tiveram a repercussão geral negada, apenas 37 não foram motivados pela questão ser infraconstitucional. Ou seja, todos os demais casos apenas não foram aceitos pelo STF porque já não seriam de sua competência de todo modo. A maioria destes 37 casos com repercussão geral negada foram sob o argumento de que a questão não impactava um grande número de pessoas ou processos e, por isso, não ultrapassaria o interesse subjetivo das partes. Também comprovando a hipótese da pesquisa, dos 717 temas com a repercussão geral reconhecida, a imensa maioria trata de casos de Direito Tributário ou Administrativo, que naturalmente afetam muitas pessoas ou processos recorrentes de grandes litigantes. Apesar deste ser apenas um indício, outro que vai no mesmo sentido é que os Ministros argumentam reproduzindo os requisitos legais sem justificá-los e utilizam com frequência os argumentos daquele processo ter impacto em muitos outros processos com tema semelhante e afetar muitas pessoas ou entidades. Em 108 casos o Supremo decidiu o próprio mérito da questão por meio do Plenário virtual, reafirmando sua jurisprudência já consolidada. Esta prática demonstra como o uso da repercussão geral não é para decidir casos relevantes, mas para dar efeito vinculante às suas decisões.

O mesmo acontece com os 34 casos nos quais o Supremo afirma que o tema é objeto de controle concentrado nos quais a decisão em repercussão geral serve apenas para colocar os temas sob o modelo de processamento do instituto. Além disso, há muitos casos nos quais os ministros afirmaram expressamente os supostos benefícios da repercussão geral para eliminar um grande número de processos do Judiciário concomitantemente.

Está certo que a quantidade descontrolada de casos a que está submetido o STF não se deve apenas unicamente aos recursos extraordinários, mas sem dúvida esta parcela poderia ser mitigada com muito mais eficiência pela repercussão geral. De todo modo, a manutenção do STF maximalista, com uma pauta que nunca consegue ser esgotada em tempo razoável, não só é um mecanismo que permite o STF decidir o que quiser dada a falta de precedentes, mas é também algo que deixa o STF decidir quando quiser. Não existem mecanismos de controle de pauta, e a imensidão de casos a que o Tribunal Supremo está sujeito dificulta imensamente o controle social, essencial na democracia.

Uma Corte Constitucional tem um papel importante no equilíbrio entre os Poderes, com função de defender os direitos das minorias e proteger os princípios constitucionais. Para que esta

missão da Corte seja feito de maneira eficiente e que tenha verdadeiro impacto na democracia é necessário que a Corte se debruce sobre um volume não excessivo de processos e possa deliberar sobre eles, produzindo decisões refletidas, que demonstrem uma posição institucional e que ocupem um espaço de contrapeso na democracia.

BIBLIOGRAFIA

ABRÃO (2011). Bernardina Ferreira Furtado. “Repercussão Geral e Acesso à Justiça: consequências do instituto diante dos direitos e garantias individuais”. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Direito da USP. São Paulo.

APARECIDA (2009). Alessandra Aparecida Calvoso Gomes Pignatari. “Efeitos processuais no controle judicial de constitucionalidade”. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da USP. São Paulo.

AZZONI (2008). Clara Moreira. “Efeitos dos recursos especial e extraordinário no direito processual civil”. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da USP. São Paulo.

BARROSO, Luís Roberto (2008). Temas de Direito Constitucional. Tomo III. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar.

BONNA, Alexandre. PINHEIRO NETO, Pedro Bentes (2014). “Repercussão Geral E orientação prospectiva nos julgamentos no STF”. Revista de Processo | vol. 237/2014 | p. 197 | Nov / 2014
DTR

BONDIOLI, Luis Guilherme Aidar; GOUVÊA, José Roberto Ferreira; FONSECA, João Francisco Naves da (2016). **Comentários ao Código de Processo Civil. Volume XX (arts. 994-1.044)**. São Paulo: Editora Saraiva. Disponível em:
<<http://public.ebib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=4883194>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

CORTEZ (2016). Isabel de Araujo. “Limites objetivos e subjetivos dos precedentes vinculantes no direito brasileiro. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da USP. São Paulo.

COSTA, Susana Henriques da e LAGO, Lara, (2017). *In* GALINDO, Beatriz Magalhães e KOHLBACH Marcela (Coord). Recursos no CPC/2015: perspectivas, críticas e desafios. São Paulo: Editora Jus Podivm.

GALDIANO (2014). José Eduardo Berto. “Técnica de julgamento de recursos repetitivos pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça”. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da USP. São Paulo.

FREITAS JUNIOR (2014). Horival Marques de. “Repercussão geral das questões constitucionais”. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da USP. São Paulo.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel, (2012). Repercussão Geral no Recurso Extraordinário. 3ed – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

MARQUEZINE (2012). Paulo Roberto da Silva. “Técnica de julgamento de causas repetitivas no Direito Brasileiro”. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da USP. São Paulo.

MARTINS, Leandro (2019). " Questões constitucionais na ordem processual: Entre a Repercussão geral e a tutela de direitos fundamentais individuais". Joaçaba, v. 20, n. 1, p. 21-72, jan./jun.

MORETTI (2014). Thaís Cruvinel. “A valorização dos precedentes judiciais pelo direito processual civil brasileiro”. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da USP. São Paulo.

OLIVEIRA, Maria Angela Jardim de Santa Cruz de; GAROUPA, Nuno (2012). “*Stare decisis and certiorari arrive to Brazil: a comparative law and economics approach*”. Emory International Law Review, vol. 26.

PENTEADO NETO, Mário Ferreira (2013). “Reflexões sobre o instituto da Repercussão Geral: “a crise do STF” e uma breve análise acerca do controle de constitucionalidade”. Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curitiba, 19: 50-65 50 ISSN 1678-2933

OLIVEIRA (2009). Guilherme José Braz de. “Repercussão geral das questões constitucionais e suas consequências para o julgamento dos recursos extraordinários”. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da USP. São Paulo.

SÁ (2014). Danielle Carlomagno Gonçalves de. “A repercussão geral da questão constitucional: uma análise crítica. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da USP. São Paulo.

SIQUEIRA Jr., Paulo Hamilton (2010). “Súmula Vinculante e Repercussão Geral: novos institutos de direito processual constitucional”. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo.

TALAMINI (2008). Eduardo. “*Novos aspectos da jurisdição constitucional brasileira: repercussão geral, força vinculante, modulação dos efeitos do controle concentrado de constitucionalidade e alargamento do objeto do controle direto*”. Tese de Livre-docência apresentada à Faculdade de Direito da USP. São Paulo.

TAVARES (2005). André Ramos de. “A Repercussão geral no recuso extraordinário” *in* TAVARES *et al.* “Reforma do Judiciário analisada e comentada”. Editora Método: São Paulo, p. 2019-220.

VERISSIMO (2008), Marcos Paulo. A constituição de 1988, vinte anos depois: suprema corte e o ativismo judicial “à brasileira”. Revista Direito GV: São Paulo, 4(2), p. 407-440, Jul-Dez 2008.

Anexo 1

Comparação das normas do antigo CPC e novo CPC

Antigo CPC	Novo CPC
<p>Art. 541. O recurso extraordinário e o recurso especial, nos casos previstos na Constituição Federal, serão interpostos perante o presidente ou o vice-presidente do tribunal recorrido, em petições distintas, que conterão: (Revigorado e com redação dada pela Lei nº 8.950, de 1994)</p> <p>I - a exposição do fato e do direito; (Incluído pela Lei nº 8.950, de 1994)</p> <p>II - a demonstração do cabimento do recurso interposto; (Incluído pela Lei nº 8.950, de 1994)</p> <p>III - as razões do pedido de reforma da decisão recorrida. (Incluído pela Lei nº 8.950, de 1994)</p> <p>Parágrafo único. Quando o recurso fundar-se em dissídio jurisprudencial, o recorrente fará a prova da divergência mediante certidão, cópia autenticada ou pela citação do repositório de jurisprudência, oficial ou credenciado, inclusive em mídia eletrônica, em que tiver sido publicada a decisão divergente, ou ainda pela reprodução de julgado disponível na Internet, com indicação da respectiva fonte, mencionando, em qualquer caso, as circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados. (Redação dada pela Lei nº 11.341, de 2006) .</p>	<p>Art. 1.029. O recurso extraordinário e o recurso especial, nos casos previstos na Constituição Federal, serão interpostos perante o presidente ou o vice-presidente do tribunal recorrido, em petições distintas que conterão:</p> <p>I - a exposição do fato e do direito;</p> <p>II - a demonstração do cabimento do recurso interposto;</p> <p>III - as razões do pedido de reforma ou de invalidação da decisão recorrida.</p> <p>§ 1º Quando o recurso fundar-se em dissídio jurisprudencial, o recorrente fará a prova da divergência com a certidão, cópia ou citação do repositório de jurisprudência, oficial ou credenciado, inclusive em mídia eletrônica, em que houver sido publicado o acórdão divergente, ou ainda com a reprodução de julgado disponível na rede mundial de computadores, com indicação da respectiva fonte, devendo-se, em qualquer caso, mencionar as circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados.</p> <p>§ 2º Quando o recurso estiver fundado em dissídio jurisprudencial, é vedado ao tribunal inadmiti-lo com base em fundamento genérico de que as circunstâncias fáticas são diferentes, sem demonstrar a existência da distinção.</p> <p>§ 2º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>§ 3º O Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça poderá desconsiderar vício formal de recurso tempestivo ou determinar sua correção, desde que não o repute grave.</p> <p>§ 4º Quando, por ocasião do processamento do incidente de resolução de demandas repetitivas, o presidente do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça receber requerimento de suspensão de processos em que se discuta questão federal constitucional ou infraconstitucional, poderá, considerando razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, estender a suspensão a todo o território nacional, até ulterior decisão do recurso extraordinário ou do recurso especial a ser interposto.</p> <p>§ 5º O pedido de concessão de efeito suspensivo a</p>

	<p>recurso extraordinário ou a recurso especial poderá ser formulado por requerimento dirigido:</p> <p>I - ao tribunal superior respectivo, no período compreendido entre a interposição do recurso e sua distribuição, ficando o relator designado para seu exame prevento para julgá-lo; I – ao tribunal superior respectivo, no período compreendido entre a publicação da decisão de admissão do recurso e sua distribuição, ficando o relator designado para seu exame prevento para julgá-lo; (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>II - ao relator, se já distribuído o recurso; III - ao presidente ou vice-presidente do tribunal local, no caso de o recurso ter sido sobrestado, nos termos do art. 1.037 . III – ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, no período compreendido entre a interposição do recurso e a publicação da decisão de admissão do recurso, assim como no caso de o recurso ter sido sobrestado, nos termos do art. 1.037 . (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p>
<p>Art. 542. Recebida a petição pela secretaria do tribunal, será intimado o recorrido, abrindo-se-lhe vista, para apresentar contra-razões. (Redação dada pela Lei nº 10.352, de 2001)</p> <p>§ 1º Findo esse prazo, serão os autos conclusos para admissão ou não do recurso, no prazo de 15 (quinze) dias, em decisão fundamentada. (Incluído pela Lei nº 8.950, de 1994)</p> <p>§ 2º Os recursos extraordinário e especial serão recebidos no efeito devolutivo. (Incluído pela Lei nº 8.950, de 1994)</p> <p>§ 3º O recurso extraordinário, ou o recurso especial, quando interpostos contra decisão interlocutória em processo de conhecimento, cautelar, ou embargos à execução ficará retido nos autos e somente será processado se o reiterar a parte, no prazo para a interposição do recurso contra a decisão final, ou para as contra-razões. (Incluído pela Lei nº 9.756, de</p>	<p>Art. 1.030. Recebida a petição do recurso pela secretaria do tribunal, o recorrido será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual os autos serão conclusos ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, que deverá: (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>(Abaixo – 543-B)</p>

<p>1998)</p>	
<p>Art. 543-A. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecurável, não conhecerá do recurso extraordinário, quando a questão constitucional nele versada não oferecer repercussão geral, nos termos deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006)</p> <p>§ 1º Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006)</p> <p>§ 2º O recorrente deverá demonstrar, em preliminar do recurso, para apreciação exclusiva do Supremo Tribunal Federal, a existência da repercussão geral. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006)</p> <p>§ 3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006)</p>	<p>Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecurável, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.</p> <p>§ 1º Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.</p> <p>§ 2º O recorrente deverá demonstrar a existência de repercussão geral para apreciação exclusiva pelo Supremo Tribunal Federal.</p> <p>§ 3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar acórdão que:</p> <p>I - contrarie súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal;</p> <p>II - tenha sido proferido em julgamento de casos repetitivos;</p> <p>II - (Revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>III - tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou de lei federal, nos termos do art. 97 da Constituição Federal.</p>
<p>Art. 543-A. (Cont.)</p> <p>§ 4º Se a Turma decidir pela existência da repercussão geral por, no mínimo, 4 (quatro) votos, ficará dispensada a remessa do recurso ao Plenário. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).</p> <p>§ 5º Negada a existência da repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, que serão indeferidos liminarmente, salvo revisão da tese, tudo nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).</p> <p>§ 6º O Relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006)</p>	<p>Art. 1.035. (cont.)</p> <p>§ 4º O relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.</p> <p>§ 5º Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.</p> <p>§ 6º O interessado pode requerer, ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal de origem, que exclua da decisão de sobrestamento e inadmita o recurso extraordinário que tenha sido interposto intempestivamente, tendo o recorrente o prazo de 5 (cinco) dias para manifestar-se sobre esse requerimento.</p> <p>§ 7º Da decisão que indeferir o requerimento referido no § 6º caberá agravo, nos termos</p>

<p>§ 7º A Súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no Diário Oficial e valerá como acórdão. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).</p>	<p>do art. 1.042.</p> <p>§ 7º Da decisão que indeferir o requerimento referido no § 6º ou que aplicar entendimento firmado em regime de repercussão geral ou em julgamento de recursos repetitivos caberá agravo interno. (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>§ 8º Negada a repercussão geral, o presidente ou o vice-presidente do tribunal de origem negará seguimento aos recursos extraordinários sobrestados na origem que versem sobre matéria idêntica.</p> <p>§ 9º O recurso que tiver a repercussão geral reconhecida deverá ser julgado no prazo de 1 (um) ano e terá preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus .</p> <p>§ 10. Não ocorrendo o julgamento no prazo de 1 (um) ano a contar do reconhecimento da repercussão geral, cessa, em todo o território nacional, a suspensão dos processos, que retomarão seu curso normal.</p> <p>§ 10. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016)</p> <p>§ 11. A súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no diário oficial e valerá como acórdão.</p>
<p>Art. 543-B. Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia, a análise da repercussão geral será processada nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, observado o disposto neste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).</p> <p>§ 1º Caberá ao Tribunal de origem selecionar um ou mais recursos representativos da controvérsia e encaminhá-los ao Supremo Tribunal Federal, sobrestando os demais até o pronunciamento definitivo da Corte. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).</p> <p>§ 2º Negada a existência de repercussão geral, os recursos sobrestados considerar-se-ão automaticamente não admitidos. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).</p> <p>§ 3º Julgado o mérito do recurso</p>	<p>Art. 1.030. Recebida a petição do recurso pela secretaria do tribunal, o recorrido será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual os autos serão conclusos ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, que deverá: (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>I – negar seguimento: (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>a) a recurso extraordinário que discuta questão constitucional à qual o Supremo Tribunal Federal não tenha reconhecido a existência de repercussão geral ou a recurso extraordinário interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado no regime de repercussão geral; (Incluída pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>b) a recurso extraordinário ou a recurso especial interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo</p>

<p>extraordinário, os recursos sobrestados serão apreciados pelos Tribunais, Turmas de Uniformização ou Turmas Recursais, que poderão declará-los prejudicados ou retratar-se. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006)</p> <p>§ 4º Mantida a decisão e admitido o recurso, poderá o Supremo Tribunal Federal, nos termos do Regimento Interno, cassar ou reformar, liminarmente, o acórdão contrário à orientação firmada. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).</p> <p>§ 5º O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal disporá sobre as atribuições dos Ministros, das Turmas e de outros órgãos, na análise da repercussão geral. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).</p>	<p>Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, respectivamente, exarado no regime de julgamento de recursos repetitivos; (Incluída pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>II – encaminhar o processo ao órgão julgador para realização do juízo de retratação, se o acórdão recorrido divergir do entendimento do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça exarado, conforme o caso, nos regimes de repercussão geral ou de recursos repetitivos; (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>III – sobrestar o recurso que versar sobre controvérsia de caráter repetitivo ainda não decidida pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme se trate de matéria constitucional ou infraconstitucional; (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>IV – selecionar o recurso como representativo de controvérsia constitucional ou infraconstitucional, nos termos do § 6º do art. 1.036; (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>V – realizar o juízo de admissibilidade e, se positivo, remeter o feito ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça, desde que: (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016)</p> <p>a) o recurso ainda não tenha sido submetido ao regime de repercussão geral ou de julgamento de recursos repetitivos; (Incluída pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>b) o recurso tenha sido selecionado como representativo da controvérsia; ou (Incluída pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>c) o tribunal recorrido tenha refutado o juízo de retratação. (Incluída pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>§ 1º Da decisão de inadmissibilidade proferida com fundamento no inciso V caberá agravo ao tribunal superior, nos termos do art. 1.042. (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p> <p>§ 2º Da decisão proferida com fundamento nos incisos I e III caberá agravo interno, nos termos do art. 1.021. (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)</p>
	<p>Art. 1.036. Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá</p>

	<p>afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça.</p> <p>§ 1º O presidente ou o vice-presidente de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal selecionará 2 (dois) ou mais recursos representativos da controvérsia, que serão encaminhados ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça para fins de afetação, determinando a suspensão do trâmite de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitem no Estado ou na região, conforme o caso.</p> <p>§ 2º O interessado pode requerer, ao presidente ou ao vice-presidente, que exclua da decisão de sobrestamento e inadmita o recurso especial ou o recurso extraordinário que tenha sido interposto intempestivamente, tendo o recorrente o prazo de 5 (cinco) dias para manifestar-se sobre esse requerimento.</p> <p>§ 3º Da decisão que indeferir este requerimento caberá agravo, nos termos do art. 1.042.</p> <p>§ 3º Da decisão que indeferir o requerimento referido no § 2º caberá apenas agravo interno. (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016)</p> <p>§ 4º A escolha feita pelo presidente ou vice-presidente do tribunal de justiça ou do tribunal regional federal não vinculará o relator no tribunal superior, que poderá selecionar outros recursos representativos da controvérsia.</p> <p>§ 5º O relator em tribunal superior também poderá selecionar 2 (dois) ou mais recursos representativos da controvérsia para julgamento da questão de direito independentemente da iniciativa do presidente ou do vice-presidente do tribunal de origem.</p> <p>§ 6º Somente podem ser selecionados recursos admissíveis que contenham abrangente argumentação e discussão a respeito da questão a ser decidida.</p>
	<p>Art. 1.037. Selecionados os recursos, o relator, no tribunal superior, constatando a presença do pressuposto do caput do art. 1.036, proferirá decisão de afetação, na qual:</p> <p>I - identificará com precisão a questão a ser submetida a julgamento;</p> <p>II - determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou</p>

coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional;

III - poderá requisitar aos presidentes ou aos vice-presidentes dos tribunais de justiça ou dos tribunais regionais federais a remessa de um recurso representativo da controvérsia.

§ 1º Se, após receber os recursos selecionados pelo presidente ou pelo vice-presidente de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal, não se proceder à afetação, o relator, no tribunal superior, comunicará o fato ao presidente ou ao vice-presidente que os houver enviado, para que seja revogada a decisão de suspensão referida no [art. 1.036, § 1º](#).

~~§ 2º É vedado ao órgão colegiado decidir, para os fins do [art. 1.040](#), questão não delimitada na decisão a que se refere o inciso I do caput. (Revogado pela Lei nº 13.256, de 2016)~~

§ 3º Havendo mais de uma afetação, será prevento o relator que primeiro tiver proferido a decisão a que se refere o inciso I do caput .

§ 4º Os recursos afetados deverão ser julgados no prazo de 1 (um) ano e terão preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus .

~~§ 5º Não ocorrendo o julgamento no prazo de 1 (um) ano a contar da publicação da decisão de que trata o inciso I do caput , cessam automaticamente, em todo o território nacional, a afetação e a suspensão dos processos, que retomarão seu curso normal. (Revogado pela Lei nº 13.256, de 2016)~~

§ 6º Ocorrendo a hipótese do § 5º, é permitido a outro relator do respectivo tribunal superior afetar 2 (dois) ou mais recursos representativos da controvérsia na forma do [art. 1.036](#) .

§ 7º Quando os recursos requisitados na forma do inciso III do caput contiverem outras questões além daquela que é objeto da afetação, caberá ao tribunal decidir esta em primeiro lugar e depois as demais, em acórdão específico para cada processo.

§ 8º As partes deverão ser intimadas da decisão de suspensão de seu processo, a ser proferida pelo respectivo juiz ou relator quando informado da decisão a que se refere o inciso II do caput .

§ 9º Demonstrando distinção entre a questão a ser decidida no processo e aquela a ser julgada no recurso especial ou extraordinário afetado, a parte poderá requerer o prosseguimento do seu processo.

	<p>§ 10. O requerimento a que se refere o § 9º será dirigido:</p> <p>I - ao juiz, se o processo sobrestado estiver em primeiro grau;</p> <p>II - ao relator, se o processo sobrestado estiver no tribunal de origem;</p> <p>III - ao relator do acórdão recorrido, se for sobrestado recurso especial ou recurso extraordinário no tribunal de origem;</p> <p>IV - ao relator, no tribunal superior, de recurso especial ou de recurso extraordinário cujo processamento houver sido sobrestado.</p> <p>§ 11. A outra parte deverá ser ouvida sobre o requerimento a que se refere o § 9º, no prazo de 5 (cinco) dias.</p> <p>§ 12. Reconhecida a distinção no caso:</p> <p>I - dos incisos I, II e IV do § 10, o próprio juiz ou relator dará prosseguimento ao processo;</p> <p>II - do inciso III do § 10, o relator comunicará a decisão ao presidente ou ao vice-presidente que houver determinado o sobrestamento, para que o recurso especial ou o recurso extraordinário seja encaminhado ao respectivo tribunal superior, na forma do art. 1.030, parágrafo único.</p> <p>§ 13. Da decisão que resolver o requerimento a que se refere o § 9º caberá:</p> <p>I - agravo de instrumento, se o processo estiver em primeiro grau;</p> <p>II - agravo interno, se a decisão for de relator.</p>
	<p>Art. 1.038. O relator poderá:</p> <p>I - solicitar ou admitir manifestação de pessoas, órgãos ou entidades com interesse na controvérsia, considerando a relevância da matéria e consoante dispuser o regimento interno;</p> <p>II - fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e conhecimento na matéria, com a finalidade de instruir o procedimento;</p> <p>III - requisitar informações aos tribunais inferiores a respeito da controvérsia e, cumprida a diligência, intimará o Ministério Público para manifestar-se.</p> <p>§ 1º No caso do inciso III, os prazos respectivos são de 15 (quinze) dias, e os atos serão praticados, sempre que possível, por meio eletrônico.</p> <p>§ 2º Transcorrido o prazo para o Ministério Público e remetida cópia do relatório aos demais ministros, haverá inclusão em pauta, devendo ocorrer o julgamento com preferência sobre os demais feitos,</p>

	<p>ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus .</p> <p>§ 3º O conteúdo do acórdão abrangerá a análise de todos os fundamentos da tese jurídica discutida, favoráveis ou contrários.</p> <p>§ 3º O conteúdo do acórdão abrangerá a análise dos fundamentos relevantes da tese jurídica discutida. (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016)</p>
	<p>Art. 1.039. Decididos os recursos afetados, os órgãos colegiados declararão prejudicados os demais recursos versando sobre idêntica controvérsia ou os decidirão aplicando a tese firmada.</p> <p>Parágrafo único. Negada a existência de repercussão geral no recurso extraordinário afetado, serão considerados automaticamente inadmitidos os recursos extraordinários cujo processamento tenha sido sobrestado.</p>
	<p>Art. 1.040. Publicado o acórdão paradigma:</p> <p>I - o presidente ou o vice-presidente do tribunal de origem negará seguimento aos recursos especiais ou extraordinários sobrestados na origem, se o acórdão recorrido coincidir com a orientação do tribunal superior;</p> <p>II - o órgão que proferiu o acórdão recorrido, na origem, reexaminará o processo de competência originária, a remessa necessária ou o recurso anteriormente julgado, se o acórdão recorrido contrariar a orientação do tribunal superior;</p> <p>III - os processos suspensos em primeiro e segundo graus de jurisdição retomarão o curso para julgamento e aplicação da tese firmada pelo tribunal superior;</p> <p>IV - se os recursos versarem sobre questão relativa a prestação de serviço público objeto de concessão, permissão ou autorização, o resultado do julgamento será comunicado ao órgão, ao ente ou à agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação, por parte dos entes sujeitos a regulação, da tese adotada.</p> <p>§ 1º A parte poderá desistir da ação em curso no primeiro grau de jurisdição, antes de proferida a sentença, se a questão nela discutida for idêntica à resolvida pelo recurso representativo da controvérsia.</p> <p>§ 2º Se a desistência ocorrer antes de oferecida</p>

	<p>contestação, a parte ficará isenta do pagamento de custas e de honorários de sucumbência.</p> <p>§ 3º A desistência apresentada nos termos do § 1º independe de consentimento do réu, ainda que apresentada contestação.</p> <p>Art. 1.041. Mantido o acórdão divergente pelo tribunal de origem, o recurso especial ou extraordinário será remetido ao respectivo tribunal superior, na forma do art. 1.036, § 1º.</p> <p>§ 1º Realizado o juízo de retratação, com alteração do acórdão divergente, o tribunal de origem, se for o caso, decidirá as demais questões ainda não decididas cujo enfrentamento se tornou necessário em decorrência da alteração.</p> <p>§ 2º Quando ocorrer a hipótese do inciso II do caput do art. 1.040 e o recurso versar sobre outras questões, caberá ao presidente do tribunal, depois do reexame pelo órgão de origem e independentemente de ratificação do recurso ou de juízo de admissibilidade, determinar a remessa do recurso ao tribunal superior para julgamento das demais questões.</p> <p>§ 2º Quando ocorrer a hipótese do inciso II do caput do art. 1.040 e o recurso versar sobre outras questões, caberá ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, depois do reexame pelo órgão de origem e independentemente de ratificação do recurso, sendo positivo o juízo de admissibilidade, determinar a remessa do recurso ao tribunal superior para julgamento das demais questões. (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016)</p>
--	---

Anexo 2

Decisões em que o STF determina que o sobrestamento só é obrigatório caso o Ministro relator peça expressamente nos autos o sobrestamento dos processos

STF, AG.REG. ACO 2.849/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/05/2019
STF, Ag.Reg. nº Recurso Ord. em Mandado de Segurança 36.321/DF de 24/05/2019
STF, ACO 2966 AgR/AC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/05/2019
STF, ACO 2888 AgR/AP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 06/05/2019
STF, RE 1107843 AGR /DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 29/04/2019
STF, RE 1107843 AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 29/04/2019
STF, ARE 1193767 AgR / SP, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 24/04/2019
STF, RE 1013001 AgR/PR, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 12/04/2019
STF, RMS 35345 AgR-AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 22/03/2019
STF, ACO 2886 AGR-SEGUNDO/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/02/2019
STF, ACO 2835 AGR/RR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 08/02/2019
STF, ACO 2335 AGR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 14/12/2018
STF, RE 1152306 AGR/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 30/11/2018
STF, ARE 1157356 AgR/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 06/11/2018
STF, ARE 1149499 AgR/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 28/09/2018
STF, ACO 1918 AGR/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 21/09/2018
STF, ACO 1657 AGR/MS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 23/03/2018
STF, RE 963997 AgR/RS, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 18/12/2017
STF, ACO 1023 AGR/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 24/11/2017
STF, HC 140961 ED/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 07/11/2017
STF, AO 2041 AGR/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 25/08/2017
STF, AO 2107 AgR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 23/06/2017
STF, ACO 1613 AGR/AL, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 12/05/2017

Anexo 3

Decisões em que o STF determina que o sobrestamento de processos não recai sobre processos de competência originária do STF, ou mesmo de competência do STF em geral

Competência originária do STF
STF, ACO 2966 AgR/AC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/05/2019
STF, ACO 2888 AgR/AP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 06/05/2019
STF, ACO 2747 AGR / AC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 29/04/2019
STF, ACO 2886 AGR-SEGUNDO/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/02/2019
STF, ACO 2835 AGR/RR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 08/02/2019
STF, ACO 2335 AGR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 14/12/2018
STF, ACO 3004 MC-AGR/DF, MIN. Ricardo Lewandowski, julgado em 06/11/2018
STF, ACO 2764 AgR-segundo/AC, MIN. Ricardo Lewandowski, julgado em 28/09/2018
STF, ACO 1918 AGR/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 21/09/2018
STF, ACO 3047 AgR/PB, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 31/08/2018
STF, ACO 1654 AgR/AM, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 22/06/2018
STF, ACO 2473 AgR/TO, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 07/05/2018
STF, ACO 3011 AgR/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 07/05/2018
STF, ACO 1657 AGR/MS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 23/03/2018
STF, ACO 2995 AgR/PR, MIN. Ricardo Lewandowski, julgado em 23/02/2018
STF, ACO 2490 AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 05/02/2018
STF, ACO 1023 AGR/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 24/11/2017
STF, ACO 2803 AgR-segundo/RN, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 29/09/2017
STF, AO 2041 AGR/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 25/08/2017
STF, AO 2107 AgR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 23/06/2017
STF, ACO 1613 AGR/AL, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 12/05/2017
Competência do STF
STF, RMS 36.321 AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 24/05/2019
STF, RE 1107843 AGR /DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 29/04/2019
STF, RE 1107843 AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 29/04/2019
STF, RMS 35345 AgR-AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 22/03/2019