

INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM NÍVEL DE MESTRADO
CONSTITUIÇÃO E SOCIEDADE

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO

**OS IMPACTOS DA REPERCUSSÃO GERAL DO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL
BRASILEIRA: PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA,
REDEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E CONSOLIDAÇÃO DO
SISTEMA ECLÉTICO DE CONTROLE DE
CONSTITUCIONALIDADE**

BRASÍLIA – DF
2011

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO

**OS IMPACTOS DA REPERCUSSÃO GERAL DO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL
BRASILEIRA: PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA,
REDEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E CONSOLIDAÇÃO DO
SISTEMA ECLÉTICO DE CONTROLE DE
CONSTITUCIONALIDADE**

Dissertação de conclusão de curso apresentada à Coordenadoria do Curso de Mestrado em Constituição e Sociedade do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), como requisito parcial à obtenção do grau de mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor
Gilmar Ferreira Mendes

BRASÍLIA - DF
2011

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO

**OS IMPACTOS DA REPERCUSSÃO GERAL DO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL
BRASILEIRA: PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA,
REDEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E CONSOLIDAÇÃO DO
SISTEMA ECLÉTICO DE CONTROLE DE
CONSTITUCIONALIDADE**

Dissertação de conclusão de curso apresentada à Coordenadoria do Curso de Mestrado em Constituição e Sociedade do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), como requisito parcial à obtenção do grau de mestre em Direito.

Aprovada em ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Orientador

Examinador

Examinador

AGRADECIMENTOS

Se eu tivesse que dividir este trabalho com todos os que me ajudaram a conquistar essa realização pessoal, provavelmente não sobraria uma lauda inteira para cada pessoa.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por iluminar meu caminho e me guiar na difícil tarefa da vida de fazer escolhas.

Muito obrigado ao Ministro Gilmar Mendes, meu orientador, por fazer a diferença no nosso país com seu brilhantismo e me estimular a não ser só mais um jurista.

Agradeço ao professor Paulo Gonet, por ser um professor tão querido e ter acompanhado minha turma do mestrado, a um só tempo, com carinho e eficiência.

Muitíssimo obrigado à querida professora Júlia Ximenes. Só uma pessoa iluminada como você consegue exigir sorrindo e cativar todos os alunos de uma turma de metodologia. Acima de tudo, admiro o seu amor pela academia.

Não poderia deixar de dizer obrigado a todos os amigos que fiz no Instituto Brasileiro de Direito Público na especialização, no mestrado e nos grupos de pesquisa, em especial no Democracia, Direitos Fundamentais e Cidadania. Abraços carinhosos a Ana Cândida, Amanda Mathias, André Fellet, André Gontijo, Carla Coutinho, Carol Longo, Gabriela Vilela, Janete Ricken, Michele Piqueno, Sidraque Anacleto e Yula Camilo.

Também tenho alguns agradecimentos a fazer para as pessoas que conheci no Supremo Tribunal Federal.

Christine Peter e Luciano Fuck, obrigado por terem compartilhado comigo a gestão da repercussão geral. Aprendi tanto em nosso trabalho que a minha gratidão só não é maior do que a admiração que sinto por vocês.

Obrigado, Maria Clara, por ter me acompanhado quando eu pedi e por tornar o ambiente de trabalho muito mais agradável para mim.

Clécio, acho que você sempre será o meu maior exemplo de determinação. Seu sucesso é muito merecido.

Agradeço a Beatriz Horbach, pela revisão e contribuições efetivas para o aprimoramento deste trabalho, e também pelo humor, que me choca todos os dias, mas me faz mais feliz.

Muito obrigado a Suely, em nome de quem agradeço a toda a equipe do Gabinete do Ministro Gilmar Mendes, assessores, servidores, terceirizados e estagiários.

Obrigado especial à equipe de Tributário, porque empenho diário merece reconhecimento. Adriana, Flávia, Greice, Kássia, Mírian, Sérgio e Thiago, é muito bom trabalhar com vocês!

Pessoalmente, agradeço à minha família querida, sem a qual nada seria possível. É com vocês que eu compartilho tudo, por sentir a alegria conjunta ao dividir felicidades e por encontrar conforto em momentos de dificuldades. Obrigado mamãe, Laura Carvalho, papai, José Carvalho, Pitó e Janaína.

Como a família também é composta por pessoas especiais que conhecemos ao longo da vida e passam a nos amar incondicionalmente, agradeço ao Felipe, à Jamilla, ao Rodrigo e à Surpinha. Obrigado pelas manifestações de carinho que me dão a certeza de que nossa amizade não era uma fase. É tudo recíproco!

Agradeço, também, aos meus amigos da vida, que me ensinam que alegria é a melhor coisa que existe e que é bem melhor ser alegre do que triste: Adriana Marreiro, Adriano Juras, Allana Castro, Clô, Danilo Carvalho, Isadora Chaves, Izabella Matos, Janete Ricken, Jaqueline Maiumi, Joaquim Malta, Luciana Dantas, Pedro Igo, Rafael Chaves e Renato Parente.

Clara Cunha, obrigado pelo auxílio na elaboração das sofridas pesquisas. Seu futuro é promissor.

Luciana, você me ensina tanto. Agradeço, entre outras coisas, pela correção gramatical deste trabalho.

Enxergamos mais longe quando estamos nos ombros de gigantes, então obrigado por melhorarem a minha perspectiva!

RESUMO

Com vistas a solucionar a crise numérica do Judiciário, a Emenda Constitucional 45/2004 criou o instituto da repercussão geral do recurso extraordinário. A implementação desse instituto acarretou uma revolução na forma de prestação jurisdicional, uma vez que possibilitou à Suprema Corte selecionar os casos que julgará, por meio do reconhecimento, ou não, de relevância econômica, social, política ou jurídica na tese recursal.

Analisa-se o instituto da repercussão geral e os impactos causados na jurisdição constitucional brasileira a partir dos vieses de repercussão geral como meio de promoção do acesso à justiça, de redefinição de competências constitucionais e de consolidação do modelo brasileiro eclético de controle de constitucionalidade.

PALAVRAS-CHAVE: Jurisdição Constitucional. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Acesso à Justiça. Repartição de Competências. Sistema Eclético.

ABSTRACT

Aiming to solve the numerical crisis of the Judiciary, the 45th Constitutional Amendment created the state of general repercussion of the extraordinary appeal. The implementation of this state has led to a revolution in the way the Judiciary solve conflicts of interests, as it made possible for the Supreme Court to select the cases it will review through recognition, or not, of economic, social, political or juridical relevance of the appellate thesis.

This work analyses the institute of general repercussion and its impacts on Brazilian judicial review system, from biases in repercussion as a means to promote: access to justice, division of competencies and consolidation of Brazilian eclectic judicial review system.

KEYWORDS: Judicial Review. Extraordinary Appeal. General Repercussion. Access to Justice. Division of Competencies. Eclectic System.

Sumário

INTRODUÇÃO	8
RECURSO EXTRAORDINÁRIO: DA ORIGEM À CRISE.....	12
1.1 Evolução do Controle de Constitucionalidade no Brasil.....	12
1.2 O Controle de Constitucionalidade e o Supremo Tribunal Federal	20
1.3 O Recurso Extraordinário.....	22
1.4 A Crise Numérica do Supremo Tribunal Federal.....	25
2 A REPERCUSSÃO GERAL DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO	29
2.1 As Fases da Jurisdição Constitucional no Brasil.....	29
2.2 Antecedentes da Repercussão Geral	32
2.2.1 Antecedentes da repercussão geral no direito comparado	33
2.2.2 Antecedentes da repercussão geral no Brasil	39
2.3 A Repercussão Geral do Recurso Extraordinário	46
2.3.1 Teoria geral da repercussão.....	46
2.3.2 Delineamentos complementares do instituto da repercussão geral .	49
2.3.3 Prós e contras da repercussão geral.....	56
3 A REPERCUSSÃO GERAL DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COMO MEIO DE PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA.....	60
3.1 O Acesso à Justiça como Direito Fundamental	60
3.2 A Crise Numérica do Supremo Tribunal Federal e a Promoção da Injustiça.....	64
3.3 As Conquistas Numéricas da Repercussão Geral	69
3.4 A Repercussão Geral como Meio de Uniformização da Jurisprudência Nacional.....	77
3.5 A Repercussão Geral e a Promoção do Acesso à Justiça.....	80
4 A REPERCUSSÃO GERAL COMO MEIO DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	84
4.1 Notas Introdutórias.....	84
4.1 Pesquisa Empírica sobre os Motivos para Rejeição de Repercussão Geral: Apresentação de Dados.....	84

4.2 A Repercussão Geral é Meio de Repartição de Competências Constitucionais?.....	94
4.2.1 Explicação do procedimento de pesquisa	94
4.2.2 Apresentação do Recurso Extraordinário 784.737	97
4.2.3 Proposta de análise comparativa entre o antes e o depois da rejeição de repercussão geral: identificação de um novo problema.....	99
4.2.3 Análise de um caso alternativo: Recurso Extraordinário 592.321 ..	101
4.2.4 Um caso aleatório: Recurso Extraordinário 599.903	104
4.2.5 Considerações finais	107
5 O SISTEMA ECLÉTICO DE CONSTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	110
5.1 O Problema do Controle Difuso de Constitucionalidade e a Necessidade de Aproximação do Modelo de Controle Abstrato	110
5.2 Mecanismos de Abstrativização do Controle Difuso de Constitucionalidade.....	113
5.2.1 Transcendência dos motivos determinantes	114
5.2.2 Súmulas vinculantes.....	117
5.2.3 Repercussão geral	119
2.2.4 Outros pontos de aproximação entre os modelos clássicos de controle de constitucionalidade	121
CONCLUSÃO	125
REFERÊNCIAS	128
ANEXO	136

INTRODUÇÃO

Nesta dissertação, desenvolve-se estudo no âmbito do Direito Constitucional e do Direito Processual Civil, mais especificamente na seara da jurisdição constitucional exercida em sede de recurso extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Analisa-se a repercussão geral como sistemática de julgamento de demandas repetitivas, bem como os impactos desse instituto na jurisdição constitucional brasileira.

A importância do estudo é inquestionável, não só por ser tema jurídico recente, mas, sobretudo, porque o instituto implica uma redefinição no modo de prestação jurisdicional no Brasil, pois a implantação da repercussão geral acarretou verdadeira reestruturação de competências dos órgãos jurisdicionais brasileiros.

O Supremo Tribunal Federal ganhou nova feição que o aproxima de Corte Constitucional, na medida em que recebeu o poder de selecionar as causas que julgará, por meio do reconhecimento da relevância jurídica, política, econômica ou social de temas que transcendam os interesses subjetivos das partes. Em consequência, há mitigação da função revisional ou de cassação que a Corte exercia com frequência até pouco tempo atrás.

Quando a repercussão geral é rejeitada, seja pela ausência de questão constitucional, seja pela não transcendência aos interesses das partes ou inexistência de relevância, o Supremo Tribunal Federal sequer analisa a causa, e os tribunais de origem, as turmas recursais e os tribunais superiores podem dar a última palavra, inclusive em matéria constitucional.

Mesmo quando a repercussão geral é admitida pelo Supremo, a função dos tribunais recorridos foi redefinida, na medida em que eles se tornaram efetivos colaboradores da prestação jurisdicional, e não mais meros ritos de passagem até que a Suprema Corte decida a questão.

Os mecanismos de atuação compartilhada entre o Supremo Tribunal Federal e os demais órgãos do Judiciário são: declaração de inadmissibilidade do recurso extraordinário, exercício do juízo de retratação e declaração de prejuízo do apelo extremo. Tudo isso é abordado oportunamente no desenvolvimento do trabalho.

Muitas indagações decorrem dessa nova sistemática: A repercussão geral subtrai o acesso à justiça do cidadão? A sistemática é apenas uma medida paliativa de solução da crise numérica do Judiciário? De que forma esse novo instituto modifica as funções institucionais dos órgãos judiciários pátrios? Em que medida essa nova sistemática redefine o sistema de controle de constitucionalidade no Brasil?

Esses são os problemas enfrentados na pesquisa.

Objetiva-se, inicialmente, delinear o instituto da repercussão geral como sistemática de julgamento, à luz da regulamentação constitucional, legal e regimental do Supremo Tribunal Federal, bem como dos ensinamentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o tema.

Em seguida, passa-se a analisar os impactos do instituto na estrutura orgânica e na repartição de competências do Judiciário brasileiro quando um tema é submetido à sistemática da repercussão geral, abordando-se as consequências do reconhecimento da existência e da inexistência de repercussão geral.

Intenta-se, também, verificar se a repercussão geral do recurso extraordinário promove ou inibe o acesso à ordem jurídica justa e em que medida redefine o sistema de controle de constitucionalidade no Brasil.

Uma infinidade de abordagens pode ser feita sobre a repercussão geral, mas há três núcleos desenvolvidos neste trabalho, a partir das perspectivas de análise do instituto como: 1) meio de efetivação do acesso à ordem jurídica justa; 2) mecanismo de repartição de competências constitucionais; e 3) instrumento de consolidação do sistema eclético de controle de constitucionalidade no Brasil.

Parte-se da hipótese segundo a qual as três premissas são verdadeiras e inicia-se uma busca pela validação dessa suposição, por meio de pesquisa jurídica dogmático-instrumental e da utilização das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

O resultado da pesquisa é apresentado em forma de relatório dissertativo, pautado em método hipotético-dedutivo e composto por cinco capítulos.

Antes de desenvolver os núcleos acima referidos, é necessário contextualizar o leitor, o que se faz nos dois primeiros capítulos.

Inaugura-se o desenvolvimento do trabalho com o capítulo denominado “Recurso Extraordinário: Da Origem à Crise”, em que se discorre sobre a evolução do controle de constitucionalidade no Brasil, perpassando-se pela atribuição do Supremo Tribunal Federal e a função do recurso extraordinário no controle difuso de constitucionalidade.

Em seguida, desenvolve-se capítulo em que são abordados os principais aspectos teóricos e práticos do instituto da repercussão geral do recurso extraordinário, analisam-se as fases da jurisdição constitucional no Brasil, com foco na atual – que se convencionou chamar de racionalização da prestação jurisdicional –, e apresentam-se também, os antecedentes históricos da repercussão geral no Brasil e no direito comparado.

No capítulo seguinte, trata-se da repercussão geral como meio de promoção do acesso à justiça, a partir de confronto entre o instituto e o princípio do acesso à ordem jurídica justa. Apresentam-se dados que evidenciam as conquistas numéricas da repercussão geral nos três primeiros anos de vigência do instituto, para demonstrar os avanços rumo ao fim da crise do Judiciário e à efetivação do acesso à justiça em sentido substancial.

A repercussão geral como meio de repartição de competências constitucionais é o tema desenvolvido no quarto capítulo, no qual é feita uma análise comparativa entre decisões do Supremo Tribunal Federal anteriores à nova sistemática e julgamentos do Superior Tribunal de Justiça posteriores à

rejeição de repercussão geral do tema, com o escopo de confirmar se o instituto realmente promove repartição de competências constitucionais.

O último capítulo é destinado ao modelo brasileiro de controle de constitucionalidade, diferente de todos os outros que existem no mundo, em virtude da coexistência de dois modelos (abstrato e concreto), que não mantêm suas características elementares. Apresenta-se a repercussão geral como marco de consolidação de um sistema eclético, e não dual.

Por fim, lançam-se algumas considerações pessoais e inferências que o estudo do tema permitiu, para avaliar se as hipóteses originariamente levantadas se sustentaram ou foram refutadas pelas pesquisas elaboradas.

Que a leitura seja agradável!

RECURSO EXTRAORDINÁRIO: DA ORIGEM À CRISE

1.1 Evolução do Controle de Constitucionalidade no Brasil

Atualmente, saber que a magistratura tem o condão de controlar o exercício dos demais Poderes da República não é uma reserva aos iniciados nas ciências jurídicas. Ocorre que anular atos administrativos tidos por ilegais ou suspender a aplicação de leis consideradas inconstitucionais não é uma prerrogativa congênita do Poder Judiciário.

As pesquisas bibliográficas sobre a história do Direito brasileiro dão conta de que o controle jurisdicional de compatibilidade das leis com a Constituição não era praticado no tempo em que vingava a Monarquia.

A atribuição que hoje se confere aos juízes já esteve nas mãos do parlamento. Consoante o preceito da Carta Imperial (1824), cabia à Assembleia Geral mais do que fazer e revogar as leis, interpretá-las e suspendê-las, além de “velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral da Nação” (art. 15, VIII e IX)¹. O padrão vinha da França.

Na hipótese de o Judiciário discordar da validade de uma lei, lá estava o Poder Moderador, exercido pelo Imperador, para restabelecer a harmonia, a independência e o equilíbrio entre os demais Poderes políticos².

Sendo o Moderador “o poder judiciário de todos os outros poderes”³, não havia outra forma de inspecionar os atos do Congresso senão ao fundamento de exercício das próprias funções imperiais.

¹ BRASIL, Constituição do Império (1824). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 15 jan.2011.

² Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos. In: BRASIL, Constituição do Império (1824). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 15 jan.2011.

Com a proclamação da República, o movimento constitucional que culminou com a Carta Política de 1891 – precedida pela provisória de 1890 – trouxe dos Estados Unidos, além da inspiração federalista e presidencialista, a ideia do *judicial review* sobre os atos legislativos⁴.

A jurisdição universal adotada aqui materializava afastamento das influências francesas⁵. Naquele país, até hoje, submetem-se as causas públicas a uma justiça apartada, cuja cúpula é o Conselho de Estado.

Os artigos 59 e 60 da Carta republicana de 1891, distribuindo competências judiciais, expressam que tanto à Justiça da União quanto à dos Estados seriam submetidas causas que exigiam pronunciamento sobre tratados, leis e atos dos governos⁶.

Disse Ruy Barbosa sobre esse programa: “É a declaração da supremacia da Constituição Federal a respeito de todos os actos estadoaes

³ Benjamin Constant, citado por BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. **O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis**. Atualizado por José Aguiar Dias. 2 ed, Brasília: Ministério da Justiça, 1997, p. 28.

⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 305.

⁵ Tradicionalmente, associa-se o sistema francês de dupla jurisdição ao paradigma do *Civil Law* e o sistema de jurisdição una, universal, ao *Common Law*. Nota-se, portanto, a hibridez brasileira no ponto (Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 49-50).

⁶ Art 59. [...]

§ 1º - Das sentenças das Justiças dos Estados, em última instância, haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal:

a) quando se questionar sobre a validade, ou a aplicação de tratados e leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado for contra ela;

b) quando se contestar a validade de leis ou de atos dos Governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado considerar válidos esses atos, ou essas leis impugnadas.

§ 2º - Nos casos em que houver de aplicar leis dos Estados, a Justiça Federal consultará a jurisprudência dos Tribunais locais, e vice-versa, as Justiças dos Estados consultarão a jurisprudência dos Tribunais Federais, quando houverem de interpretar leis da União.

Art. 60 - Compete aos Juízes ou Tribunais Federais, processar e julgar:

a) as causas em que alguma das partes fundar a ação, ou a defesa, em disposição da Constituição federal;

b) todas as causas propostas contra o Governo da União ou Fazenda Nacional, fundadas em disposições da Constituição, leis e regulamentos do Poder Executivo, ou em contratos celebrados com o mesmo Governo.

BRASIL, Constituição da República (1891). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o91.htm>. Acesso em: 15 jan.2011.

(legislativos, administrativos, ou judiciais), e da superioridade geral das leis e tratados da União às leis, actos executivos e sentenças dos tribunais dos Estados”⁷.

Os juizes da república incipiente contavam com outra norma que tornava mais evidente sua missão. A lei que cuidava da organização da justiça federal, Lei 221, de 20 de novembro de 1894, dispunha: "Os juizes e tribunais apreciarão a validade das leis e regulamentos e deixarão de aplicar aos casos ocorrentes as leis manifestamente inconstitucionais e os regulamentos manifestamente incompatíveis com as leis ou com a Constituição" (art. 13, § 10)⁸.

Apenas era possível, à época, o controle do tipo difuso, com técnica de aferição de constitucionalidade meramente incidental. Os pronunciamentos judiciais sobre a constitucionalidade das leis, ainda que em grau de recurso ao Supremo, não surtiam qualquer efeito para além das partes em cada processo.

Ainda assim, marcados pela tradição imperial, os mais antigos membros dos tribunais resistiam à novidade de recusar execução a leis por contradizerem mandamentos constitucionais. O registro é de Aliomar Baleeiro⁹:

A primeira década republicana foi o período tormentoso e difícil de tomada de consciência da missão constitucional pelo próprio Supremo.

[...]

Menos do que a idade, o traumatismo político deve ter sido a causa das sucessivas aposentadorias, que renovaram rapidamente a composição humana do primeiro Supremo Tribunal Federal. Os anciãos respeitáveis não resistiram à prova de fogo a que foram submetidos e para a qual não estavam mentalmente aptos.

⁷ BARBOSA, Ruy. **Commentarios á Constituição Federal Brasileira**: das disposições preliminares. Colligidos e ordenados por Homero Pires. V. I. São Paulo, Saraiva, 1932, p. 7 e 8.

⁸ BRASIL, Congresso Nacional. Lei 221, de 30 de novembro de 1894, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1851-1900/L0221.htm>. Acesso em: 3 dez.2010.

⁹ BALEEIRO, Aliomar. **O Supremo Tribunal Federal. Êsse Outro Desconhecido**. Rio de Janeiro, Forense, 1968, p. 23 e ss.

[...]

Vacilou. Errou. Tergiversou. Mas, dentro de pouco tempo, o Supremo Tribunal imbuu-se de sua missão e aos poucos, tenazmente, constituiu-se realmente o guardião do templo das liberdades ameaçadas.

Castro Nunes, que foi membro do Supremo, atribuiu a Ruy Barbosa grande parte do mérito de incutir naquela Corte o ânimo de seu novo papel institucional. Daí o motivo para dar-lhe a alcunha de Marshall brasileiro – uma referência ao magistrado norte-americano cujo pioneirismo em matéria de controle de constitucionalidade é reproduzido com fartura na literatura jurídica¹⁰.

É bem verdade que o cognome ficou mais famoso com a comparação que o próprio Ruy Barbosa fez. Para ele e para o Ministro Edmundo Lins, era Pedro Lessa o maior responsável pela evolução de que aqui se trata¹¹.

Considerado o pai da teoria brasileira do *habeas corpus*, Pedro Lessa agasalhou teses de Ruy Barbosa para, voto após voto, desenhar a finalidade do instituto em remédio contra desmandos do governo do marechal Hermes da Fonseca¹².

De qualquer forma, consta como primeiro grande julgamento histórico no STF o do *habeas corpus* impetrado por Ruy Barbosa em defesa de cidadãos indiciados por conspiração e sedição, cujas prisões ou desterros foram decretados pelo Presidente da República, ao argumento de se tratar de medidas de segurança adotadas em estado de sítio. Diz-se ser esse o caso em

¹⁰ NUNES, Castro. **Teoria e Prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1943, p. 168.

¹¹ HORBACH, Carlos Bastide. Memória Jurisprudencial: Ministro Pedro Lessa. Brasília: STF, 2007, p. 109. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacao-InstitucionalMemoriaJurisprud/anexo/PedroLessa.pdf>> Acesso em: 12 out. 2010.

¹² NORTHFLEET, Ellen Gracie. 150 anos de nascimento de Pedro Lessa. In: **Revista Brasileira**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, fase VII, ano XV, n. 60, jul./ago./set. 2009, p. 30.

que a Corte inaugurou investida à revisão de medidas inconstitucionais editadas pelos demais poderes¹³.

A ausência de um mecanismo de vinculação aos precedentes judiciais como o *stare decisis*, característico do *Common Law*, foi vista como uma imperfeição no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade. Embora os cidadãos tivessem acesso direto ao argumento de constitucionalidade em suas demandas, era grande a incerteza decorrente das divergências de entendimento entre juízes e tribunais¹⁴.

O problema foi amenizado com a Constituição de 1934, que previa a deliberação senatorial para suspender a execução de atos normativos tidos como inconstitucionais pela Justiça¹⁵.

Também com aquela Carta¹⁶, ditou-se novo regulamento para a declaração de inconstitucionalidade de atos legislativos pelos tribunais do país.

¹³ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 300, Rel. Min. Costa Barradas, Tribunal Pleno, disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=hc300>>. Acesso em: 3 dez. 2010.

¹⁴ BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira**: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 124.

¹⁵ Brasil, Constituição da República (1934). Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 15 jan. 2011.

Art. 91 - Compete ao Senado Federal:

[...]

IV - suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário.

¹⁶ A Constituição de 1934 dizia, em seu art. 68, que era “vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas”. Note-se que as palavras são as mesmas escutadas com frequência hodiernamente, mais de 70 anos depois. O sentido do impedimento, entretanto, é bastante diverso.

Nada obstante, já àqueles idos, Pedro Lessa, escorado em Ruy Barbosa, lecionava: “uma questão pode ser distintamente política, altamente política, segundo alguns, até puramente política, fora dos domínios da justiça, e, contudo, em revestindo a forma de um pleito, estar na competência dos tribunais, desde que o ato, executivo ou legislativo, contra o qual se demande, fira a Constituição, lesando ou negando um direito nela consagrado. [...] Noutras palavras: a violação de garantias constitucionais, perpetrada à sombra de funções políticas, não é imune à ação dos tribunais. A estes compete sempre verificar se a atribuição política, invocada pelo excepcionante, abrange nos seus limites a faculdade exercida. Em substância, exercendo atribuições políticas e tomando resoluções políticas, move-se o poder legislativo num vasto domínio, que tem como limites um círculo de extenso diâmetro, que é a Constituição Federal. Enquanto não transpõe essa periferia, o Congresso elabora medidas e normas que escapam à competência do Poder Judiciário. Desde que ultrapasse a circunferência, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por

Ela somente poderia ser operada pela maioria absoluta dos juizes da respectiva Corte¹⁷. Era o nascimento do que hoje se denomina cláusula de reserva de plenário (conhecida no direito americano por *full bench*).

Até aí, mantinha-se a guarda da ordem jurídica nos moldes da doutrina estadunidense, com a palavra final sobre a aplicação de leis sob resguardo da unidade da Justiça.

Em 1937, estatuiu-se certo retorno às rédeas do Executivo e do Legislativo acerca da decisão final sobre a validade das leis. É que a Constituição deu faculdade ao Presidente da República para conduzir o ato derrubado pelo Judiciário a nova apreciação pelo parlamento, que podia ressuscitá-lo em nome do bem-estar¹⁸.

Celso Bastos observou ali estranho modo de levar a efeito uma revisão constitucional, já que a restauração da lei poderia ser de fato comparada ao processo de emenda¹⁹.

A manobra institucional durou pouco. Já na Carta Política de 1946 foi abolida a possibilidade de se rever o controle judicial. Ainda nessa ordem constitucional, foi lançado o controle de constitucionalidade por via de ação.

Havia diversos motivos e procedimentos para autorizar a intervenção da União nos Estados. Alguns deles tinham a participação do Procurador-Geral da República, que submetia representação interventiva ao

ofensivos a direitos, lhes tira toda a eficácia jurídica” (Cf. LESSA, Pedro. **Do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1915, p. 54 e ss).

¹⁷ Brasil, Constituição da República (1934). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 15 jan. 2011.

Art. 179 - Só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus Juizes, poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público.

¹⁸ BRASIL, Constituição da República (1937). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

Art. 96, parágrafo único - No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento: se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal.

¹⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 412.

Supremo, para apreciar a constitucionalidade de determinado ato com o objetivo de assegurar os seguintes princípios, denominados sensíveis²⁰: a) forma republicana representativa; b) independência e harmonia dos Poderes; c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes; d) proibição da reeleição de governadores e prefeitos, para o período imediato; e) autonomia municipal; f) prestação de contas da Administração; g) garantias do Poder Judiciário (art. 7º, VII).

A Emenda Constitucional 16/1965 realizou ampla reforma no Judiciário e conferiu ao Procurador-Geral da República amplo e exclusivo²¹ poder de propor ao STF, além das hipóteses acima, representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual (incorporado como art. 101, I, k).

Outra alteração constitucional foi responsável por verdadeira mancha na evolução da jurisdição constitucional brasileira. O “pacote de abril” – apelido da Emenda 7 de 1977 – permitiu que decisões definitivas proferidas pelo STF fossem avocadas, a pedido do Procurador-Geral da República, com fundamentos diversos, que, na realidade, significavam pretextos políticos²².

²⁰ O termo foi criado por Pontes de Miranda e ficou consagrado na doutrina pátria e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Cf. BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 216, Rel. Min. Célio Borja, Red. p/ acórdão Min. Celso de Mello, DJ 7/5/1993).

²¹ O fato de o controle abstrato de constitucionalidade só poder ser iniciado pelas mãos do Procurador-Geral da República se insere em contexto impróprio para sua boa utilização. Àquele tempo, o chefe do Ministério Público Federal também fazia as vezes de advogado da União, além do que sua nomeação e exoneração eram entregues ao alvedrio do Presidente da República. Tal circunstância “explica, de certo modo, a timidez e parcimônia com que a representação por inconstitucionalidade foi utilizada até 1988. Pode-se mesmo dizer que a deflagração da jurisdição constitucional abstrata foi até então, no Brasil, uma questão de Estado, da qual os cidadãos estavam completamente alijados. Um caso exemplar e emblemático de sociedade fechada de intérpretes da Constituição, na qual o cidadão é reduzido à condição de mero espectador passivo das interpretações ditadas pelos tradutores oficiais da vontade constitucional” (Cf. BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira**: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 128).

²² Art. 119. Compete ao Supremo Tribunal Federal:

I - processar e julgar originariamente;

[...]

o) as causas processadas perante quaisquer juízos ou Tribunais, cuja avocação deferir a pedido do Procurador-Geral da República, quando decorrer imediato perigo de grave lesão à

Registra-se que o governo abusou do mecanismo, esfacelando a segurança jurídica²³.

O controle do tipo abstrato foi incorporado ao texto da Constituição seguinte, em 1967²⁴. Importava-se a matriz austríaca desenvolvida por Hans Kelsen, em que a questão da inconstitucionalidade das normas passava, no processo, de prejudicial a principal. Era a constitucionalização do processo objetivo, desvinculado do interesse das partes e capaz de produzir efeitos gerais²⁵. A decisão da Corte Suprema passou a poder alcançar situações jurídicas em que fosse relevante o pronunciamento sobre a validade das normas, por sua adequação à ordem constitucional.

A esse corpo normativo também foi inserido posteriormente o primeiro método de controle de constitucionalidade estadual, que se exercia em caso de necessidade de intervenção nos municípios²⁶.

O desenho do controle de constitucionalidade atual, cujos traços mais fortes são feitos pela própria Carta Política de 1988, está estampado em

ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas, para que se suspendam os efeitos de decisão proferida e para que o conhecimento integral da lide lhe seja devolvido.

²³ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 293-294.

²⁴ Art. 114 - Compete ao Supremo Tribunal Federal:

I - processar e julgar originariamente:

[...]

l) a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual;

²⁵ Registre-se que subsiste no modelo austríaco a possibilidade de surgimento de incidente de inconstitucionalidade em processos subjetivos. Nesses casos, levantada a preliminar de inconstitucionalidade, o juiz ou tribunal sobrestará o prosseguimento da causa e remeterá a questão para pronunciamento da Corte Constitucional (Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. Kelsen e o controle de constitucionalidade no direito brasileiro. Revista de Informação Legislativa, vol. 31, n. 121, jan./mar. 1994, p. 185-188).

²⁶ Art. 15 [...]

§ 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

[...]

d) o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

passagens vindouras deste estudo. Por hora, pode-se adiantar que os progressos alcançados, especialmente nos últimos vinte anos são responsáveis pelo nascimento de um tímido, porém sincero “sentimento constitucional”²⁷ no país.

1.2 O Controle de Constitucionalidade e o Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal, para exercer a guarda da Constituição, pode ser instigado a resolver demandas sociais tanto por meio do julgamento sobre a constitucionalidade de normas consideradas abstratamente como pela provocação para juízo definitivo sobre casos concretos.

No primeiro caso, fala-se do controle de constitucionalidade concentrado, pelo qual se exerce a competência exclusiva da Corte para apurar se determinada lei ou ato federal ou estadual é válido ou precisa ser declarado nulo por conta de incompatibilidade com a Constituição Federal.

São quatro as ações aptas a disparar tal pronunciamento: a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão²⁸. Qualquer uma delas será encerrada por decisão cujos efeitos a Administração Pública e o Judiciário acatarão. O ato impugnado pode ser retirado da ordem jurídica, continuar a produzir efeitos normalmente, ou, ainda se submeter a condicionamentos intermediários, por meio das técnicas de decisão da Suprema Corte em sede de controle de constitucionalidade²⁹.

²⁷ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 851, 1 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7547>>. Acesso em: 24 jan. 2011.

²⁸ A Lei 12.063/2009 incluiu dispositivos na Lei 9.868/1999 que passaram a disciplinar o procedimento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão como classe processual autônoma de controle objetivo de constitucionalidade.

²⁹ Aqui há simplificação das possibilidades. Em melhor verdade, a Corte tem o poder-dever de detalhar os efeitos do julgamento, inclusive determinando se eventual nulidade será levada a efeito só a partir da sua decisão (em vez de ignorar as consequências do desfazimento de

Por limitações naturais, não é possível que qualquer cidadão se habilite a propor essas ações. Do contrário, todas as leis do país seriam questionadas simplesmente por contrariar o interesse de alguém. Assim, a legitimidade ativa se restringe à lista do art. 103 da Constituição.

O Supremo também lida com o outro mecanismo de aferição de constitucionalidade – o controle difuso –, do qual participam todos os órgãos do Judiciário. Mas como se está a tratar da instância de cúpula, a dar a palavra final nos casos concretos, alguns apontamentos são úteis.

A Corte Maior opera com o controle difuso por meio da interposição de recursos nas causas que já foram decididas em última ou única instância por outras cortes, ou pela propositura de ações constitucionais de sua competência originária.

A Constituição Federal, ao dispor sobre a competência originária da Suprema Corte, estabeleceu uma série de ações constitucionais que devem ser apreciadas em sede de controle pela via aberta (incidental).

Compete ao Supremo Tribunal Federal apreciar mandados de segurança e *habeas corpus*, desde que a autoridade indicada como coatora ou o paciente, no caso do *habeas corpus*, possua lá seu foro por prerrogativa de função.

Além dessas clássicas ações constitucionais, o Supremo Tribunal Federal tem competência originária para apreciar as ações rescisórias e revisões criminais de seus julgados, a extradição solicitada por estado estrangeiro, a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões, além de *habeas data*, infrações criminais e

situações fáticas já fortemente consolidadas). É o que diz o art. 27 da Lei 9.868/99: Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado. Há, também, outras várias técnicas de decisão, como interpretação conforme, declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, sentenças manipulativas etc.

mandados de injunção, em determinadas situações, além de outras ações previstas no art. 102, I, CF.

Também é possível provocar a atuação da Corte Suprema por meio da interposição de recurso ordinário constitucional – restrito às hipóteses de *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* e o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão, e processos que versam sobre o crime político – e do recurso extraordinário.

O recurso extraordinário é atualmente o principal meio de acesso à jurisdição constitucional do STF. A ele se dedica tópico específico no qual se demonstra o porquê.

1.3 O Recurso Extraordinário

Constitucionalistas e processualistas são uníssomos em afirmar a enorme relevância do recurso extraordinário no desenvolvimento da jurisdição constitucional brasileira. Sua missão não é modesta, qual seja, “assegurar: a inteireza positiva; a validade; a autoridade e a uniformidade de interpretação da Constituição”³⁰.

Isso se deve ao fato de que as decisões do Supremo Tribunal Federal, ainda que no âmbito do controle difuso de constitucionalidade, despontam como paradigmáticas, devendo ser seguidas pelos demais tribunais da federação³¹.

A matriz na qual se baseou o Brasil para concepção do recurso extraordinário foi o *writ of error* dos Estados Unidos, instrumento utilizado por quase 150 anos para controle e uniformização da jurisprudência das cortes

³⁰ MIRANDA, Pontes de. **Comentários ao código de processo civil**. Tomo VIII: arts. 539 a 565. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 39.

³¹ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. v. 3. 7. Ed. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 324.

estaduais americanas³². A partir de 1925, o instituto foi sendo substituído pelo *writ of certiorari*³³.

No Brasil, a organização da Justiça Federal, exercida por um Supremo Tribunal Federal e por juízes inferiores intitulados Juízes de Seção, foi estabelecida pelo Decreto 848, em 1890. É dele que consta o surgimento do recurso extraordinário.

Assim se instituiu um meio processual apto a promover ampla revisão de julgamentos dos demais órgãos. À vista do perfil atual, pode-se dizer que o recurso em comento não nasceu tão extraordinário assim, na medida em que ao Supremo competia julgar, em grau de recurso e em última instância:

Art. 9º [...]

- a) as questões decididas pelos juizes de secção e de valor superior a 2:000\$000;
- b) as questões relativas á successão de estrangeiros, quando o caso não for previsto por tratado ou convenção;
- c) as causas criminaes julgadas pelos juizes de secção ou pelo jury federal;
- d) as suspeições oppostas aos juizes de secção.

Paragrapho único. Haverá tambem recurso para o Supremo Tribunal Federal das sentenças definitivas proferidas pelos tribunaes e juizes dos Estados:

- a) quando a decisão houver sido contraria á validade de um tratado ou convenção, á applicabilidade de uma lei do Congresso Federal, finalmente, á legitimidade do exercicio de qualquer autoridade que haja obrado em nome da União - qualquer que seja a alçada;
- b) quando a validade de uma lei ou acto de qualquer Estado seja posta em questão como contrario á Constituição, aos tratados e ás leis federaes e a decisão tenha sido em favor da validade da lei ou acto;
- c) quando a interpretação de um preceito constitucional ou de lei federal, ou da clausula de um tratado ou convenção, seja

³² DANTAS, Bruno. Repercussão Geral: Perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado. São Paulo: RT, 2008, p.43.

³³ Este ponto é abordado no item 2.2.1.1 O *Writ of certiorari* norte-americano, do Capítulo 2 deste trabalho.

posta em questão, e a decisão final tenha sido contrária, á validade do título, direito e privilegio ou isenção, derivado do preceito ou clausula.³⁴

Com o intuito de diminuir o extenso rol de atribuições que o Supremo Tribunal Federal acumulava até 1988, a Constituição cidadã promoveu ampla reforma no Judiciário, a fim de solucionar graves problemas que se punham à época, entre os quais se destacava a crise numérica³⁵.

Assim, foi criado o Superior Tribunal de Justiça, destinado a uniformizar a interpretação da legislação federal infraconstitucional. Com isso, a admissão de recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal restringiu-se às hipóteses em que há matérias constitucionais, ao passo que se reservou o recurso especial para o STJ exercer sua atribuição de órgão uniformizador.

Para ficar a par da disciplina atual do apelo, a primeira referência, como de praxe, é a Constituição Federal. O artigo 102 traz a competência da Corte Maior e desdobra-se, ao inciso III, no cabimento do recurso para as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo da Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição; e d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

Vê-se que há só uma hipótese de admissão do recurso extraordinário em que a violação à Constituição não vem explícita: a última da série acima. A infração constitucional é observada no caso porque a lei local será impugnada por ferir a repartição de competências legislativas entre os entes federativos prescrita pela Lei Magna³⁶.

³⁴ BRASIL, Presidência da República. Decreto 848, de 11 de outubro de 1890. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D848.htm>. Acesso em: 3 dez /2010.

³⁵ Em 1988, foram protocolados 21.328 processo no Supremo Tribunal Federal, segundo dados estatísticos disponíveis em < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagi-na=movimentoProcessual>>. Acesso em 13 mar. 2011.

³⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 562.

Como os tratados internacionais sobre direitos humanos submetidos às condições do art. 5º, § 3º, da Constituição a ela se incorporam, a violação dos mesmos também servirá de fundamento para impugnação de decisões via apelo extremo.

O fato de a Constituição não determinar que as decisões a serem impugnadas por recurso extraordinário sejam provenientes de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal dá margem a que, em alguns casos, seja possível interpor o apelo de decisões últimas de juiz singular ou de órgão recursal de juizado especial cível. Essa particularidade não se observa em relação ao recurso especial³⁷.

O prazo para a interposição do recurso extraordinário é 15 dias³⁸, contados da intimação do acórdão recorrido, e seu primeiro exame de admissibilidade ocorre no tribunal cuja decisão se pretende reformar. Se essa corte – chamada de tribunal de origem – negar seguimento ao recurso, ainda cabe apresentação do agravo de instrumento previsto no art. 544 do CPC.

Quanto à admissibilidade do recurso extraordinário, o principal ponto abordado neste trabalho diz respeito à análise de repercussão geral, assunto que será tratado nos capítulos seguintes.

Por enquanto, ainda é necessário explicar o contexto em que o instituto surgiu e as suas principais finalidades.

1.4 A Crise Numérica do Supremo Tribunal Federal

É de conhecimento geral que todos os tribunais do país se veem abarrotados de processos que costumam tramitar por anos, o que frustra a eficácia da disposição constitucional que a todos atribui direito à razoável duração das lides (art. 5º, LXXVIII, CF).

³⁷ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. v. 3. 7. Ed. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 326.

³⁸ Salvo em caso de matéria eleitoral, cujo prazo para interposição do apelo extremo é de 3 dias, conforme o art. 12 da 6.055, de 1974.

Considerar que o problema se resume à lentidão do Judiciário enquanto instituição é uma leviandade. Cabe aqui explorar, ao menos de forma acessória³⁹, o contexto em que se insere essa crise na prestação jurisdicional.

A atenção se concentra nas demandas do Supremo Tribunal Federal e nas ideias para diminuí-las, pois é daí que a repercussão geral do recurso extraordinário retira grande parte de sua justificação.

A primeira observação a se fazer quanto à quantidade de processos judiciais que há no Brasil recai no fato de que esta é uma preocupação antiga. Em 1910, Pedro Lessa comentava da necessidade de desafogar o STF⁴⁰.

Olhando para fora da Justiça, enxergam-se o crescimento demográfico, o desenvolvimento econômico, o incremento da produção legislativa e a intervenção do Estado na economia como fatores de peso para a busca crescente de tutela jurisdicional no século XX.

Em consequência, houve uma massificação das demandas versando sobre relações homogêneas. Bons exemplos são as discussões sobre planos econômicos, sistema financeiro de habitação, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e índices de reajuste do Instituto Nacional do Seguro Social.

Mais recentemente, o surto no volume de processos também decorre do programa de amplo acesso à Justiça abraçado pela Constituição de 1988.

Ademais, em atenção à inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF) foram criados ou aperfeiçoados vários instrumentos de proteção

³⁹ Muito embora o objeto desta pesquisa esteja profundamente enraizado no contexto da crise quantitativa de processos judiciais, remete-se o leitor às diversas análises causais promovidas na doutrina (Cf. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Recurso extraordinário e recurso especial**. 9 ed. São Paulo: RT, 2006, p. 79-102; ROBICHEZ PENNA, Carlos. O recurso extraordinário e a crise do Supremo Tribunal Federal – Estudos de Direito Público. In: **Revista da associação dos procuradores do município de São Paulo**. n. 8, 1985/86). Aqui, propositalmente, os porquês da crise são apenas mencionados.

⁴⁰ LESSA, Pedro, citado por DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral: Perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado**. São Paulo: RT, 2008, p. 81.

dos direitos fundamentais como o mandado de segurança, o *habeas corpus*, o *habeas data*, o mandado de injunção e a ação popular, dentre outros.

Com todas as portas do controle difuso de constitucionalidade abertas, os casos chegavam ao Supremo.

Por muitos anos, cada controvérsia foi tratada como um processo singular⁴¹. À beira do colapso, em 2002, o STF chegou a receber mais de 160 mil processos. Sua capacidade de julgamento nesse ano limitou-se a 83 mil⁴².

Como o crescimento do número de demandas já era preocupante há bastante tempo, diversas medidas de contenção foram tomadas, inclusive com o intuito de promover uma guinada institucional no STF para atribuir-lhe o perfil de Corte Constitucional⁴³.

Em determinado momento, percebeu-se que a crise numérica instalada poderia ser vista como uma crise do recurso extraordinário e que nada tinha sido suficiente para barrar sua multiplicação.

Segundo dados da Secretaria do Supremo Tribunal Federal, 95,3% do total de processos distribuídos no ano de 2006 foram recursos extraordinários ou agravos de instrumento⁴⁴ contra a decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário. Essa percentagem equivale a 106.617 recursos distribuídos naquele ano. A expressividade do recurso extraordinário no universo da atividade judicante do STF é tão grande que o sítio do Tribunal dedica uma área à divulgação do volume de recursos

⁴¹ MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 959.

⁴² BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. **Estatística**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina= movimentoProcessual>>. Acesso em: 3 dez. 2010.

⁴³ A tramitação do projeto de lei que instituiu a repercussão geral foi mais um dos momentos em que esse alvo foi mirado. Na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, disse o Relator, Dep. Odair Cunha: "Faremos, pois, que o STF deixe de ser um Tribunal de terceira ou quarta instância para apreciação de questões já decididas por outros tribunais. Alteraremos o seu perfil, alçando-o à condição de corte constitucional, cuja jurisdição será desvinculada do caso concreto, ainda que continue a ser um órgão do Poder Judiciário". Disponível em <www.camara.gov.br/sileg/integras/399380.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2010.

⁴⁴ O agravo de instrumento contra a inadmissibilidade de recurso extraordinário é uma impugnação à decisão do tribunal que nega processamento ao apelo extremo, e sua função precípua é fazer com que este recurso seja levado ao STF.

extraordinários e agravos de instrumento distribuídos, destacada de outra em que são mostradas as participações de cada classe de feito no percentual total de processos⁴⁵.

Nesse contexto, a repercussão geral do recurso extraordinário foi instituída pela Emenda Constitucional 45/2004 – Emenda Constitucional da Reforma do Judiciário – com o escopo de sanar a crise numérica do Supremo Tribunal Federal e promover racionalização e efetividade na prestação jurisdicional.

⁴⁵ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. **Estatística**: Percentagem de RE e AI em relação aos processos distribuídos – 1990 a 2010. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REAIProcessoDistribuido>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

2 A REPERCUSSÃO GERAL DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

2.1 As Fases da Jurisdição Constitucional no Brasil

A evolução do controle de constitucionalidade do Brasil⁴⁶, embora não tenha ocorrido de forma linear, mas com avanços e retrocessos ao longo do tempo, permite dividir, didaticamente, o estudo em quatro fases: surgimento do controle difuso, instituição do controle abstrato, abertura procedimental da jurisdição constitucional e racionalização da prestação jurisdicional.

Durante o Império, vigia no Brasil o princípio da soberania da lei de origem francesa, motivo pelo qual a Constituição de 1824 não contemplava forma de verificação de compatibilidade vertical entre Constituição e as demais normas jurídicas.

Como ensinam Gilmar Mendes e Ives Gandra, só se inaugurou uma nova concepção com o regime republicano, por influência do direito norte-americano⁴⁷. O art. 3º do Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, estabeleceu que, na guarda e na aplicação da Constituição e das leis nacionais, a magistratura federal só intervirá em espécie e por provocação da parte⁴⁸. Esse é o embrião do controle difuso de constitucionalidade no Brasil e corresponde à primeira fase da jurisdição constitucional.

A Constituição de 1891 incorporou o dispositivo e atribuiu competência ao Supremo Tribunal Federal para verificar a validade das leis em face da Constituição.

O gérmen da segunda fase da jurisdição constitucional é a instituição da representação interventiva como forma de resolução de conflitos

⁴⁶ Sobre o tema, conferir o Capítulo 1, item 1.1 Evolução do Controle de Constitucionalidade no Brasil, deste trabalho.

⁴⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Controle concentrado de constitucionalidade**: comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 44.

⁴⁸ BRASIL, Presidência da República. Decreto 848, de 11 de outubro de 1890. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D848.htm>. Acesso em: 3 dez. 2010.

federativos, em 1934, mas o controle abstrato de constitucionalidade de normas federais e estaduais no modelo austro-germânico só é implementado no Brasil em 26 de novembro de 1965, por meio da Emenda n. 16. O Projeto de Emenda dava redação ao art. 101, I, k, da Constituição, que atribuía competência ao Supremo Tribunal Federal para julgar “a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República”⁴⁹.

A terceira fase, definida como abertura procedimental da jurisdição constitucional, iniciou-se com a Constituição de 1988, por meio da qual se rompeu com o monopólio da ação direta pelo Procurador-Geral da República⁵⁰.

Até 1988, o único titular do direito de propor ação direta de inconstitucionalidade era o Procurador-Geral da República, mas a Constituição cidadã ampliou essa competência para alguns órgãos do Poder Público e da sociedade civil, a exemplo de Mesas do Legislativo, governadores de estado, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e partidos políticos.

Isso implicou forte mudança no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro:

A Constituição de 1988 reduziu o significado do controle de constitucionalidade incidental ou difuso, ao ampliar, de forma marcante, a legitimação para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103), permitindo que, praticamente, todas as controvérsias constitucionais sejam submetidas ao Supremo Tribunal Federal, mediante processo de controle abstrato de normas⁵¹.

A abertura procedimental da jurisdição constitucional abstrata não parou por aí. A Constituição de 1988 instituiu uma ação constitucional cuja

⁴⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Controle concentrado de constitucionalidade**: comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 61.

⁵⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Controle concentrado de constitucionalidade**: comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 42.

⁵¹ MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Controle concentrado de constitucionalidade**: comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 86.

função é combater as omissões inconstitucionais do poder público, denominada ação direta de inconstitucionalidade por omissão, e a Emenda Constitucional n. 3, de 1993, instituiu a ação declaratória de constitucionalidade.

Não obstante, a Lei 9.868, de 1999, regulamentou a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade, e a Lei 9.882, de 1999, regulamentou a arguição de descumprimento de preceito fundamental, que foi prevista originariamente na Constituição, mas era despida de qualquer funcionalidade.

Incidentalmente, diversas ações constitucionais foram disponibilizadas para os cidadãos se insurgirem em face de práticas contrárias à Lei Fundamental – além do tradicional mandado de segurança e do *habeas corpus*–: *habeas data*, mandado de injunção, ação popular, ação civil pública e reclamação constitucional.

Esse livre acesso, pelas formas mais diversas, ao Supremo Tribunal Federal agravou a crise numérica que foi já foi apresentada no capítulo anterior⁵² e implicou a necessidade de melhorar a atuação da Corte, que ficou comprometida pelo assoberbamento decorrente do elevado número de processos.

A fase da jurisdição constitucional que se vive atualmente, portanto, é a de racionalização da prestação jurisdicional. Diversos mecanismos demonstram essa tendência, como as súmulas vinculantes, a teoria da transcendência dos motivos determinantes e a repercussão geral do recurso extraordinário.

Neste capítulo, analisa-se a repercussão geral como meio de racionalizar a prestação jurisdicional pelo Judiciário brasileiro. Essas reflexões sobre o instituto são importantes para firmar premissas necessárias ao desenvolvimento dos capítulos posteriores sobre os efetivos impactos do instituto na jurisdição constitucional brasileira.

⁵² Ver item 1.4 A Crise Numérica do Supremo Tribunal Federal, do Capítulo 1 desta dissertação.

2.2 Antecedentes da Repercussão Geral

Já há algum tempo percebe-se que os tribunais de cúpula de diversos países têm recebido cada vez mais demandas, em decorrência da massificação das questões jurídicas e do movimento mundial pelo acesso à justiça deflagrado a partir da segunda metade do século XX⁵³.

A consequência disso é a sobrecarga de trabalho das Cortes e a necessidade de medidas para amenizar os efeitos nocivos do asoerramento dos tribunais.

Estuda-se, neste capítulo, a repercussão geral do recurso extraordinário como uma das medidas que se propõe a racionalizar a prestação jurisdicional, entretanto, antes de se debruçar sobre esse tema específico, é imperioso registrar alguns antecedentes da repercussão geral, no Brasil e no mundo.

O conhecimento desses antecedentes brasileiros e do Direito Comparado pode demonstrar a maneira de maximizar-se a utilidade do instituto da repercussão geral, afastando-se o instituto de erros que foram cometidos no passado e aproximando-o de práticas bem-sucedidas.

Bruno Dantas sustenta que, de certa forma, todas as iniciativas brasileiras tomadas no intuito de solucionar a crise numérica do Supremo Tribunal Federal até então empreendidas fracassaram⁵⁴, contudo, ainda que se tome como verdadeira essa premissa, os antecedentes serviram para demonstrar erros que não devem ser repetidos, portanto contribuíram para a evolução do Direito.

⁵³ ARRUDA ALVIM. **A arguição de relevância no recurso extraordinário**. São Paulo: RT, 1988, p. 24.

⁵⁴ DANTAS, Bruno. **Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e do direito comparado**. São Paulo: RT, 2010, p. 90.

2.2.1 Antecedentes da repercussão geral no direito comparado

2.2.1.1 O *writ of certiorari* norte-americano

Certiorari é o infinitivo do presente passivo do verbo latino *certiorare*, que significa mostrar/provar. Juridicamente, trata-se de instituto norte-americano que pode ser definido como pedido de revisão de uma decisão judicial.

O *writ of certiorari*, portanto, é o direito de postular, perante a Suprema Corte Americana, a revisão dos julgados das instâncias inferiores.

Desde o *Judiciary Act* de 1789, há previsão para a Suprema Corte conceder *writs*⁵⁵ necessários e apropriados como apoio a sua jurisdição. A doutrina americana indica esse ato judicial como a origem do *writ of certiorari*, no entanto a feição que o instituto atualmente possui foi atribuída pelo *Judiciary Act* de 1925⁵⁶.

Após essa lei, a competência recursal da Suprema Corte passou a ser acionada, na prática⁵⁷, apenas por *writ of certiorari*, mediante discricionariedade judicial da Corte⁵⁸.

A discricionariedade da Corte decorre da opção legislativa de atribuir responsabilidade ao próprio órgão para selecionar as questões federais

⁵⁵ *Writ* significa mandado ou ordem judicial, conforme o dicionário eletrônico Michaelis, disponível em < <http://michaelis.uol.com.br/moderno/ingles/index.php?lingua=ingles-portugues&palavra=writ>>. Acesso em: 28 nov. 2010.

⁵⁶ DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e do direito comparado. São Paulo: RT, 2010, p. 93.

⁵⁷ Registre-se a possibilidade de manejo do *certifications of questions*, mas o instituto foi esvaziado pela prática judicial americana. Entre os anos de 1946 e 2001, apenas quatro vezes a Corte admitiu *certification of questions* (Cf. STERN, Robert L.; GRESSMAN, Eugene; SHAPIRO, Stephen M.; GELLER, Kenneth S. **Suprem Court practice**: for practice in the Supreme Court of United States. 8 ed. Washington: The Bureau of National Affairs, 2002, p. 537).

⁵⁸ DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e do direito comparado. São Paulo: RT, 2010, p. 97.

de relevo suficiente a ensejar manifestação da Suprema Corte⁵⁹. A seleção pode ocorrer tanto em relação ao processo em sua inteireza, como apenas sobre questões pontuais discutidas, negando-se o *certiorari* quando às demais questões⁶⁰.

Registre-se que a rejeição do *certiorari* (*cert denied*) não implica concordância da Suprema Corte com a decisão ordinária, mas que a questão suscitada não detém relevância suficiente para instaurar sua jurisdição, que é extraordinária e excepcional⁶¹.

Há quem critique a discricionariedade da Suprema Corte, por considerar que ela está abdicando de sua responsabilidade de julgar casos complexos de imensa importância, reduzindo, em consequência, o número de casos aceitos para revisão e afastando a apreciação de questões de grande importância⁶².

Todavia, essas críticas não têm deslegitimado o *writ of certiorari*, que tem se aperfeiçoado ao longo do tempo e influenciado a implementação de institutos análogos pelo mundo, como é o caso da repercussão geral do recurso extraordinário no Brasil.

Atualmente, a parte sucumbente em decisão proferida por uma corte federal de recursos ou corte estadual de última instância tem o prazo de 90 dias, a partir da intimação, para protocolar um pedido de *certiorari* na Suprema Corte. O requerido pode manifestar-se em resposta à petição de *certiorari*, no prazo de 30 dias, para instruir o processo⁶³.

⁵⁹ COLEMAN JR, William T. *apud* DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e do direito comparado. São Paulo: RT, 2010, p. 97.

⁶⁰ No julgamento do caso *Olmstead v. United States*, de 1928, a Corte registrou a possibilidade de selecionar não apenas os casos que examinará, mas também questões pontuais que deseja apreciar dentro de um caso (*limited Grant of certiorari*).

⁶¹ VIANA, Ulisses Schwarz. **Repercussão geral sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 34-35.

⁶² PINTO, Valentina Mello Ferreira. A comparison between the writ of certiorari in the United States and the extraordinary appeal's general repercussion requisite in Brazil. In: **Revista de Processo**. São Paulo, RT, ano 35, n.187, Set./2010, p. 134.

⁶³ UNITED STATES OF AMERICA. **Rules of the Supreme Court of the United States of America. Part III – Jurisdiction on writ of certiorari**. Disponível em < <http://www.law.cornell.edu/rules/supct/13.html>>. Acesso em: 27 nov. 2010.

A instrução pode ser complementada por meio da intervenção de amigos da Corte (*amici curiae*), que oferecem memoriais, manifestando-se sobre o requerimento⁶⁴.

A petição de *certiorari*, então, é apreciada por meio do sistema *certiorari pool*, procedimento criado em 1972, pelo Juiz Powell, segundo o qual o assessor (*clerk*) responsável pelo pedido de revisão narra o caso, resumindo as questões existentes e os fatos relevantes, e apresenta argumentos para concessão ou denegação do *certiorari*, enviando o documento (*cert-pool memo*) aos assessores dos outros juízes, para que apreciem o caso. Em seguida, os juízes inserem em uma lista (*discussion list*) os casos que querem levar à votação na próxima sessão, considerando rejeitadas todas as petições que dela não constem⁶⁵.

Na sessão, que é secreta, a análise da lista é feita discricionariamente por cada juiz, que opina pela necessidade, ou não, de revisão do julgamento cujo pedido consta da lista, sendo concedido *certiorari* se pelo menos quatro ministros votarem pela admissibilidade da petição (*rule of four*)⁶⁶.

Importante registrar, entretanto, a existência de um acordo de cavalheiros entre os membros da Suprema Corte, segundo o qual, votando três juízes pela concessão do *certiorari*, o presidente da Corte a eles adere (*join-three vote*)⁶⁷.

A discricionariedade atribuída à Suprema Corte para apreciar o *certiorari* torna praticamente impossível preestabelecer quando o pedido de revisão será concedido. Há vários estudos sistemáticos sobre os precedentes

⁶⁴ UNITED STATES OF AMERICA. *Rules of the Supreme Court of the United States of America. Part III – Jurisdiction on writ of certiorari*. Disponível em <<http://www.law.cornell.edu/rules/supct/13.html>>. Acesso em: 27 nov. 2010.

⁶⁵ DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e do direito comparado. São Paulo: RT, 2010, p. 98-99.

⁶⁶ MELLO, Vitor Tadeu Carramão. **Repercussão geral e writ of certiorari**: breve diferenciação. Disponível em <http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/32/30>. Acesso em: 27 nov. 2010.

⁶⁷ DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e do direito comparado. São Paulo: RT, 2010, p. 99.

da Corte cujo escopo é descobrir indícios ou critérios utilizados para o deferimento do pedido (*cue theory*), mas, longe de indicar situações determinantes, eles revelam apenas probabilidades favoráveis, como o fato de a União ser autora do pedido de revisão.

2.2.1.2 O *certiorari* argentino

A transcendência argentina foi instituída pela Lei 23.744, em 1990, com profunda inspiração no *certiorari* americano, motivo pelo qual muitas características dos institutos são idênticas, principalmente a discricionariedade.

A disciplina legal consta do art. 280 do *Código Procesal Civil y Comercial de La Nación* (CPCN)⁶⁸, o qual dispõe que, quando a Suprema Corte conhecer, mediante recurso extraordinário, uma causa, a recepção implicará a avocação dos autos. A Corte, então, segundo sua *sã discricionariedade*, bastando a invocação dessa norma, poderá rejeitar o recurso extraordinário, por falta de lesão federal suficiente ou quando as questões discutidas carecerem de substancialidade ou de transcendência⁶⁹.

Referido dispositivo confere ampla discricionariedade para os membros da Corte apreciarem a existência de relevância da questão, uma vez que lhes atribui poder para decidir conforme sua “*sã discricionariedade*”. O dispositivo também revela que basta a invocação do artigo para “fundamentar” a decisão de rejeição, o que corrobora esses amplos poderes.

Muitas críticas são lançadas sobre a “*sã discricionariedade*” da Corte argentina para selecionar os casos que apreciará, entretanto Augusto Morello justifica que essa circunstância reflète um juízo objetivo e prudente,

⁶⁸ ARGENTINA. Código Procesal Civil y Comercial de La Nación. Disponível em < <http://www.calp.org.ar/Instituc/Institutos/Proccivil/CPCCN2005.pdf> >. Acesso em: 5 dez. 2010.

⁶⁹ Tradução livre de: Cuando la Corte Suprema conociere por recurso extraordinario, La recepción de la causa implicará el llamamiento de autos. La Corte, según su sana discreción, y con la sola invocación de esta norma, podrá rechazar el recurso extraordinario, por falta de agravio federal suficiente o cuando las cuestiones planteadas resultaren insustanciales o carentes de trascendencia.

como consequência da experiência profissional, da maturidade e da alta responsabilidade dos membros do tribunal⁷⁰.

Ocorre que inexistem regras preestabelecidas para definir as causas que devem ser apreciadas pela Corte, que possuem transcendência. À semelhança do que ocorre nos Estados Unidos, são feitos estudos sobre os indícios (*cue theory*), mas eles só revelam probabilidades⁷¹.

Registre-se, por oportuno, que a Lei 48, de 1863, disciplina, no art. 14⁷², os casos de cabimento do recurso extraordinário. Desse modo, a disciplina do art. 280 do CPCN revela outros requisitos para a apreciação da causa pela Suprema Corte, pois é possível que, mesmo cabível, o recurso extraordinário seja rejeitado por falta de lesão federal suficiente, carência de substancialidade da questão discutida ou, ainda, inexistência de transcendência.

Quanto à falta de lesão federal suficiente, Augusto Morello sustenta que deve haver, cumulativamente, negativa de vigência ao direito federal e grave risco à integridade do ordenamento jurídico, para que esse requisito seja configurado⁷³.

Sobre a insubsistência da questão debatida, Bruno Dantas indica as teses sobre as quais já há jurisprudência sedimentada na Suprema Corte ou os recursos carecem de fundamentação mínima⁷⁴.

A transcendência das questões discutidas no recurso, por fim, pode ser identificada nos casos em que o debate ultrapassa os interesses meramente individuais e afetam de modo geral a comunidade⁷⁵.

⁷⁰ MORELLO, Augusto Mario. *La nueva etapa Del recurso extraordinario: el certiorari*. Buenos Aires: Platense/Abeledo-Perrot, 1990, p. 120.

⁷¹ DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e do direito comparado. São Paulo: RT, 2010, p. 122-123.

⁷² ARGENTINA. Lei 48, de 1963. Disponível em <<http://www.selettigroup.com.ar/Selesis/alexandria/argentina/ius/lex/L00048.htm>>. Acesso em: 5 dez. 2010.

⁷³ MORELLO, Augusto Mario. *La nueva etapa Del recurso extraordinario: el certiorari*. Buenos Aires: Platense/Abeledo-Perrot, 1990, p. 137-138.

⁷⁴ DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e do direito comparado. São Paulo: RT, 2010, p. 120.

2.2.1.3 Outros antecedentes do Direito Comparado

Por honestidade acadêmica, é imperioso registrar a existência de outros antecedentes da repercussão no Direito Comparado, a exemplo da reclamação constitucional (*Verfassungsbeschwerde*) da Alemanha.

Como na repercussão geral, a *Verfassungsbeschwerde* também passa por uma fase de admissibilidade na qual o Tribunal Constitucional analisa se há importância constitucional fundamental, se existe violação a direito fundamental de especial gravidade ou se o reclamante sofrerá lesão muito grave, caso não haja decisão da questão⁷⁶.

Cite-se, também, a especial transcendência constitucional (*especial trascendencia constitucional*) da Espanha, requisito por meio do qual se verifica a necessidade de apreciação da questão pelo Tribunal Constitucional. O recurso de amparo apenas é admitido se o caso apresentar importância para a interpretação da Constituição, para sua aplicação ou eficácia geral, bem como para determinação do conteúdo e alcance de direitos fundamentais⁷⁷.

Outro exemplo é licença para recorrer (*leave to appeal*) da Inglaterra, que se trata de autorização concedida diretamente pela Câmara dos Lordes (*Appeal Committee*) para que a parte recorra, quando o tribunal *a quo* se recusa a fornecer a licença⁷⁸.

⁷⁵ DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e do direito comparado. São Paulo: RT, 2010, p. 121.

⁷⁶ VIANA, Ulisses Schwarz. **Repercussão geral sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 40-44.

⁷⁷ CALLEJÓN, Francisco Balaguer. **La nueva ley orgánica del Tribunal Constitucional**. Coord. Gregorio Cámara Villar e Luis Felipe Medina Rey. Madrid: Tecnos, 2008, p. 73-83..

⁷⁸ DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e do direito comparado. São Paulo: RT, 2010, p. 126.

Registre-se ainda, a existência de institutos análogos à repercussão geral na Austrália, no Canadá e no Japão⁷⁹.

Entretanto, optou-se por discorrer de forma mais detida apenas sobre o *writ of certiorari* norte-americano e o *certiorari* argentino, que influenciaram diretamente a instituição da repercussão geral no Brasil, seja pelo sistema de controle de constitucionalidade adotado por esses países – difuso –, seja pela proximidade geográfica com o território brasileiro.

2.2.2 Antecedentes da repercussão geral no Brasil

2.2.2.1 A arguição de relevância da questão federal

Antes de abordar o instituto da arguição de relevância, é importante registrar que, no contexto em que o instituto se desenvolveu no Brasil, o Supremo Tribunal Federal cumulava as funções de revisão e de guarda tanto da aplicação da Constituição, como da legislação infraconstitucional.

Na década de 1960, por inspiração no *writ of certiorari* norte-americano, a arguição de relevância surgiu como uma proposta que permitisse ao STF conhecer apenas os recursos extraordinários que discutissem questões federais importantes. Em 1965, ministros do STF, em movimento encabeçado por Victor Nunes Leal, elaboraram estudo relativo a problemas do Tribunal para o Ministério da Justiça e sugeriram a sua adoção desse instituto⁸⁰.

A ideia foi implementada pela Constituição de 1967, na redação dada pelo Ato Institucional 1, de 1969, por meio da Emenda Constitucional 7,

⁷⁹ DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e do direito comparado. São Paulo: RT, 2010, p. 127-131.

⁸⁰ LEAL, Victor Nunes. O Requisito da Relevância para Redução dos Encargos do Supremo Tribunal Federal. **Revista Forense**. ano 62, n. 213, jan./mar. de 1966, p. 22-23.

de 1977, que acrescentou o parágrafo único ao art. 119, III, daquela Constituição, o qual dispunha que competia ao Supremo Tribunal Federal⁸¹:

“[...]”

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo desta Constituição ou negar vigência de tratado ou lei federal;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- c) julgar válida lei ou ato do govêrno local contestado em face da Constituição ou de lei federal; ou
- d) der à lei federal interpretação divergente da que lhe tenha dado outro Tribunal ou o próprio Supremo Tribunal Federal.

§ 1º As causas a que se fere o item III, alíneas a e d, deste artigo, serão indicadas pelo Supremo Tribunal Federal no regimento interno, que atenderá à sua natureza, espécie, valor pecuniário e relevância da questão federal.”⁸²

Referido dispositivo conferiu poder normativo ao Supremo Tribunal Federal para regulamentar, via regimento interno, o cabimento do recurso extraordinário no que toca às alíneas “a” – violação à Constituição, a tratado ou a lei federal – e “d” – divergência jurisprudencial.

A regulamentação inicial veio em 12/11/1969, quando o Supremo Tribunal Federal passou a indicar, em seu regimento interno, as causas de não cabimento do recurso extraordinário. O artigo 308 do RISTF dispunha sobre os casos de não cabimento do apelo, a exemplo do acidente de trabalho e do mandado de segurança sem julgamento de mérito⁸³.

⁸¹ ANDRIGHI, Fátima Nancy. **Arguição de relevância**. Disponível em <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/633/Argui%C3%A7ao_Relevancia.pdf?sequence=4>. Acesso em 13 mar. 2011.

⁸² BRASIL, República Federativa do. Constituição de 1967/69. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 5 dez. 2010.

⁸³ VILLELA, José Guilherme. Recurso extraordinário. **Revista de informação legislativa**. Ano 23, n. 89, jan./mar., 1986, p. 246.

A Emenda Regimental 3, de 1975, deu nova redação ao art. 308, o qual elencou um rol de hipóteses em que não caberia o recurso extraordinário a que alude o art. 119, § 1º, da Constituição, mas ressaltou a possibilidade de conhecimento do apelo quando houvesse ofensa à Constituição ou relevância da questão federal⁸⁴.

A disciplina permaneceu inalterada até a Emenda Regimental 2, de 1985, que inverteu a perspectiva. Em vez de se estabelecerem casos de não cabimento do recurso, passou-se a fixar hipóteses taxativas de cabimento, no art. 325 do Regimento Interno⁸⁵.

O inciso IX do referido dispositivo dispunha que caberia recurso extraordinário, além das hipóteses enumeradas no rol dos incisos I a VIII, em todos os demais feitos, quando reconhecida a relevância da questão federal.

Registre-se que o inciso I do referido art. 325 previa o cabimento de recurso extraordinário sempre que houvesse ofensa à Constituição Federal, portanto, a necessidade de relevância restringia-se a questões federais.

Quanto ao procedimento, a arguição de relevância era apreciada em sessão secreta do Conselho do Tribunal, e acolhida quando pelo menos quatro ministros reconhecessem a existência de relevância. As decisões não eram fundamentadas, o Tribunal limitava-se a publicar a ata da sessão do Conselho, na qual relacionava as arguições acolhidas, no todo ou em parte, e as rejeitadas⁸⁶.

Ante o exposto, a arguição de relevância tratava-se, segundo o Ministro Nilson Naves, de adoção, no Brasil, da jurisdição discricionária típica

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Regimento interno de 1970, na redação da emenda regimental 3, de 1975. Disponível em < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/1970_emenda_3_sessao_plena_ordinaria_14.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2010.

⁸⁵ JURAS, Adriano Martins. **O recurso extraordinário revisitado**. 87f. Monografia (Pós-graduação lato sensu em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2010, p 20.

⁸⁶ CORRÊA, Ana Maria Guelber. O recurso extraordinário e a arguição de relevância da questão federal. **Revista de informação legislativa**. Ano 19, n. 75, jul./set., 1982, p. 199.

do direito norte-americano⁸⁷. Era uma espécie de excludente de inadmissibilidade do recurso extraordinário⁸⁸ que permitia ao Supremo inserir em sua competência recursal questões de grande relevância.

Ocorre que a arguição de relevância se mostrou uma medida meramente paliativa para conter o elevado número de processos distribuídos anualmente no Supremo Tribunal Federal, e associando isso ao fato de o instituto sofrer severas críticas, por estar vinculado ao regime militar⁸⁹, ele ficou fragilizado.

Com o advento da Constituição de 1988, foram revogados os artigos do Regimento Interno do STF que disciplinavam a arguição de relevância. Em virtude da criação do Superior Tribunal de Justiça, órgão que assumiu a competência infraconstitucional do Supremo Tribunal Federal, não fazia mais sentido falar-se em arguição de relevância da questão federal como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, já que este apelo deixou de ser meio para impugnar violação ao direito federal.

2.2.2.2 A transcendência no recurso de revista

A crise numérica apresentada no capítulo anterior⁹⁰, longe de restringir-se ao Supremo Tribunal Federal, espalhava seus efeitos para todos os órgãos do Judiciário brasileiro. O Tribunal Superior do Trabalho, como órgão de cúpula da Justiça Laboral, também estava assolado com o problema da multiplicação de recursos.

⁸⁷ NAVES, Nilson Vital. O Supremo, o Superior Tribunal e a reforma. **Revista Forense**. Ano 98, v. 359, jan./fev., 2002, p. 155.

⁸⁸ CORRÊA, Ana Maria Guelber. O recurso extraordinário e a arguição de relevância da questão federal. **Revista de informação legislativa**. Ano 19, n. 75, jul./set., 1982, p. 198.

⁸⁹ JURAS, Adriano Martins. **O recurso extraordinário revisitado**. 87f. Monografia (Pós-graduação lato sensu em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2010, p 21.

⁹⁰ Ver item 1.4 A Crise Numérica do Supremo Tribunal Federal, do Capítulo 1 desta dissertação.

Nesse contexto, com vistas a superar a grave situação de acúmulo de recursos e de falta de celeridade naquele Tribunal, foi editada a Medida Provisória 2.226, de 1991, que acrescentou o art. 896-A à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – Decreto-Lei 5.452, de 1943.

Referido dispositivo estabelece que o Tribunal Superior do Trabalho, no recurso de revista, examinará previamente se a causa oferece transcendência com relação aos reflexos gerais de natureza econômica, política, social ou jurídica⁹¹.

Ives Gandra relata que a Medida Provisória 2.226 instituiu o princípio da transcendência no Brasil e, em defesa do instituto, assevera que tal princípio exterioriza a função essencial dos tribunais superiores de julgar apenas as questões cuja transcendência política, social, econômica ou jurídica ultrapasse o exclusivo interesse das partes, a fim de preservar a ordem jurídica, a federação e a segurança do Direito, que deve ser aplicado uniformemente no país⁹².

Acrescenta, ainda, que o princípio da transcendência é aplicado pelos Tribunais Superiores de outros países independentemente da oitiva das partes envolvidas ou da justificação da decisão. Assim, o sistema brasileiro é mais justo, porque resgata a verdadeira função do Tribunal Superior do Trabalho, sem enfraquecer, em momento algum, a ampla defesa assegurada pela Constituição⁹³.

Adriano Juras, ao estudar a exposição de motivos⁹⁴ da Medida Provisória 2.226, aduz que a inserção do requisito da transcendência era urgente e inadiável para a viabilização do funcionamento do TST, uma vez que

⁹¹ BRASIL. Congresso Nacional. Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-Lei 5.452, de 1943. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del5452.htm>>. Acesso em: 5 dez. 2010.

⁹² MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O princípio da transcendência em processo trabalhista**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_29/artigos/Art_Ives.htm>. Acesso em: 3 dez. 2010.

⁹³ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O princípio da transcendência em processo trabalhista**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_29/artigos/Art_Ives.htm>. Acesso em: 3 dez. 2010.

⁹⁴ Mensagem 604, de 2001, do Congresso Nacional.

permitiria a utilização do recurso de revista como instrumento de uniformização jurisprudencial, em questões que transcendam o interesse dos litigantes⁹⁵.

Não obstante toda essa movimentação em prol do princípio da transcendência, ele nunca teve aplicação prática, em razão da falta de regulamentação da matéria no regimento interno do Tribunal Superior do Trabalho.

Por isso é que Ulisses Viana, acertadamente, sustenta que a intranscendência no recurso de revista serve apenas como antecedente normativo da repercussão geral, já que não é possível analisar-se qualquer resultado operacional do instituto⁹⁶.

2.2.2.3 Os juizados especiais federais

Outro importante antecedente da repercussão geral é registrado por José Henrique Araújo⁹⁷: a sistemática de racionalização da prestação jurisdicional nos juizados especiais federais.

A Lei 10.259, de 2001, – Lei dos Juizados Especiais Federais – estabeleceu procedimento racional para resolução de recursos extraordinários e pedidos de uniformização de jurisprudência no caso de multiplicidade de demandas idênticas.

O incidente de uniformização de jurisprudência surgiu para contornar problema relacionado à inexistência de órgão nacional de uniformização, visto que não cabe recurso especial contra decisão de juizado especial⁹⁸.

⁹⁵ JURAS, Adriano Martins. **O recurso extraordinário revisitado**. 87f. Monografia (Pós-graduação lato sensu em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2010, p 27.

⁹⁶ VIANA, Ulisses Schwarz. **Repercussão geral sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 10.

⁹⁷ ARAÚJO, José Henrique Mouta. A repercussão geral e o novo papel do STF. **Revista Dialética de Direito Processual**. N. 50, maio, 2007, p. 97.

⁹⁸ Conferir art. 105, III, da Constituição, e Súmula 203 do Superior Tribunal de Justiça.

Assim, foi instituída a Turma Nacional de Uniformização, órgão composto por juízes de turmas recursais de juizados especiais federais, sob a presidência do Coordenador da Justiça Federal, à qual compete uniformizar a aplicação do Direito pelas diversas turmas recursais do país.

Jairo Schäfer e Antônio do Amaral e Silva comentam e explicam todo o procedimento do incidente de uniformização de jurisprudência⁹⁹. Em síntese, ele pode ser manejado de três formas: a) Se a divergência ocorrer entre turmas recursais da mesma região, o pedido será julgado em reunião dessas Turmas; b) caso as Turmas divergentes sejam de regiões diferentes ou se alegar contrariedade a súmula ou jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, o pedido deve ser dirigido à Turma Nacional de Uniformização; e c) se a decisão da Turma Nacional de Uniformização for contrária a súmula ou jurisprudência predominante do STJ, este ainda poderá ser provocado para dirimir a controvérsia. Tudo nos termos do art. 14 da Lei 10.259, de 2001.

A racionalização da prestação jurisdicional ocorre na medida em que o § 6º do art. 14 da Lei 10.259 estabelece que pedidos de uniformização idênticos, recebidos subsequentemente em qualquer turma recursal, devem ficar retidos nos autos, aguardando o pronunciamento sobre o incidente que já foi instaurado, e o § 9º do referido artigo autoriza, uma vez decidida a questão jurídica, que as Turmas Recursais apreciem os pedidos que retiveram, podendo exercer juízo de retratação ou declará-los prejudicados, se veicularem tese não acolhida pelo Superior Tribunal de Justiça¹⁰⁰.

Esse procedimento aplica-se aos recursos extraordinários, em virtude do preceito do art. 15 da referida lei, o qual dispõe que “o recurso extraordinário, para os efeitos desta Lei, será processado e julgado segundo o

⁹⁹ SILVA, Antônio F. S. do Amaral. SCHÄFER, Jairo Gilberto. **Juizados especiais federais: doutrina e jurisprudência**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 82-91

¹⁰⁰ BRASIL. Lei Federal 10.259, de 12 de julho de 2001. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10259.htm >. Acesso em: 3 dez. 2010.

estabelecido nos §§ 4º a 9º do art. 14, além da observância das normas do Regimento”¹⁰¹.

A fórmula foi aplicada pelo Supremo Tribunal Federal com êxito e, segundo Gilmar Mendes, Paulo Branco e Inocêncio Coelho, isso justifica sua extensão, promovida pela Lei 11.418, de 2006, aos recursos extraordinários regulares, nos quais se discutem matérias repetitivas ou os chamados “casos de massa”¹⁰².

2.3 A Repercussão Geral do Recurso Extraordinário

2.3.1 Teoria geral da repercussão

Com vistas a racionalizar a prestação jurisdicional, a Emenda Constitucional 45, de 2004, instituiu a repercussão geral como requisito de admissibilidade dos recursos extraordinários.

A norma constitucional foi regulamentada pela Lei 11.418¹⁰³, de 2007, que acrescentou os arts. 543-A e 543-B ao Código de Processo Civil brasileiro, e também pela Emenda n. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal¹⁰⁴.

O primeiro dos dispositivos processuais civis autoriza a Corte Suprema a não conhecer dos recursos extraordinários quando a questão discutida nos autos não envolver matéria constitucional ou a matéria

¹⁰¹ BRASIL. Lei Federal 10.259, de 12 de julho de 2001. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10259.htm >. Acesso em: 3 dez. 2010.

¹⁰² BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. COELHO, Inocêncio Mártires. MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 966.

¹⁰³ BRASIL. Lei Federal 11.418, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11418.htm>. Acesso em: 3 dez. 2010.

¹⁰⁴ Brasil. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Novembro_2010.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2010.

constitucional debatida não for qualificada pela relevância social, econômica, política ou jurídica.

O § 2º do referido artigo exige que o recorrente apresente preliminar na petição do recurso na qual demonstre a relevância do tema, sob pena de não conhecimento do apelo.

É oportuno registrar que a preliminar de repercussão geral é apenas um requisito formal de admissibilidade do recurso extraordinário. Esse requisito, contudo, não se confunde com a própria sistemática da repercussão, como mecanismo de racionalização da prestação jurisdicional.

O Supremo Tribunal Federal, portanto, passou a ter competência para selecionar as lides que julgará, focando nas que considera mais importantes no cenário nacional, aquelas que não prescindem de manifestação do Supremo e cujas decisões têm forte impacto no mundo jurídico.

Se o recorrente visa a impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ele tem uma presunção de existência de repercussão geral em seu favor (art. 543-A, § 3º, do CPC). Ainda assim, deverá apresentar preliminar de repercussão geral, sob pena de indeferimento liminar do recurso¹⁰⁵.

O Supremo Tribunal Federal entende que os recursos das decisões cujas intimações ocorreram após 3.5.2007, data da publicação da Emenda Regimental 21, só serão admitidos se apresentarem preliminar formal de repercussão geral, para atender às exigências do art. 543-A, §2º, do Código de Processo Civil.

O favorecimento que decorre da presunção acima mencionada não é, portanto, a dispensabilidade da preliminar formal, mas da submissão da causa à aferição da existência ou não da repercussão geral, pois é óbvio que há pelo menos relevância jurídica nos recursos que impugnam decisões contrárias a orientações já consolidadas do Supremo Tribunal Federal.

¹⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 569.476, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe de 25/4/2008.

Os demais casos são submetidos à votação, sendo necessário o quórum qualificado de dois terços dos membros da Corte (oito ministros) para que se reconheça ausência de repercussão geral (art. 102, § 3º, da Constituição da República).

Consigne-se que é desnecessária motivação específica de todos os ministros, valendo como fundamentação a manifestação do Relator, salvo se houver abertura de divergência, situação em que o divergente deverá apresentar as razões de seu convencimento, para que não haja decisão sem fundamentação, caso seu voto se torne o vencedor¹⁰⁶.

A apreciação da repercussão geral ocorre no Plenário Virtual¹⁰⁷, um mecanismo do qual o Supremo Tribunal lançou mão para não obstruir as já abarrotadas sessões plenárias presenciais, com a análise da existência, ou não, de repercussão geral nas matérias submetidas a julgamento.

Pelo sistema, o ministro Relator apresenta o caso em um ambiente virtual, onde ocorrem as sessões eletrônicas do Tribunal, e se manifesta, reconhecendo a presença ou a ausência de repercussão geral. A partir de então, os demais ministros têm o prazo de vinte dias para se pronunciar sobre o caso, por meio da plataforma, valendo a ausência de manifestação como pronunciamento pela existência de repercussão geral, nos termos do art. 324, § 1º, do RISTF¹⁰⁸.

Encerrado o prazo, o sistema automaticamente computa os votos e indica o resultado. Se pelo menos dois terços dos membros da Corte manifestarem-se pela recusa de repercussão geral, a decisão do Tribunal será pela rejeição.

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Recurso Extraordinário 559.994, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 12/6/2009.

¹⁰⁷ Conforme os arts. 323 e 324 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

¹⁰⁸ É importante consignar a existência de uma exceção para os efeitos da inércia, pois o art. 324, § 2º, do RISTF estabelece que, quando o relator declarar que a matéria é infraconstitucional, a ausência de pronunciamento no prazo será considerada como manifestação de inexistência de repercussão geral, autorizando a aplicação do art. 543-A, § 5º, do Código de Processo Civil.

Quando não é reconhecida a repercussão geral de determinada matéria, está-se afirmando que a discussão envolvida não é hábil a ensejar manifestação extraordinária do Judiciário, mas isso não significa que a causa tenha pouca importância. É possível que se trate de matéria constitucional – sempre importante – que não ultrapasse os interesses subjetivos das partes ou de questão infraconstitucional de alta relevância. Em nenhum dos casos, o Supremo Tribunal Federal haveria de se manifestar.

Reconhecida a repercussão geral, o STF pode devolver aos tribunais de origem os recursos extraordinários e agravos de instrumento que versem sobre o mesmo tema. As instâncias de origem devem sobrestar os processos até o julgamento de mérito do processo a que se aplicou a sistemática da repercussão geral, inclusive os anteriores a 3 de maio de 2007, desde que se reconheça a existência de repercussão¹⁰⁹.

Julgado o mérito, os tribunais de origem e as turmas recursais ficam autorizados a adotar os procedimentos do art. 543-B, § 3º, do Código de Processo Civil.

Referido dispositivo estabelece que os recursos sobrestados serão apreciados pelos tribunais e turmas recursais, que poderão declará-los prejudicados, quando a decisão do Supremo for compatível com o acórdão recorrido, ou retratar-se, quando houver incompatibilidade entre o acórdão recorrido e a decisão do STF.

Em síntese, houve uma racionalização do modo de prestação jurisdicional, pois o Supremo passou a julgar apenas um processo-paradigma de cada tema, no qual firma a tese que orienta a resolução de todos os outros casos com idêntica controvérsia.

2.3.2 Delineamentos complementares do instituto da repercussão geral

¹⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão Ordem na Questão de Ordem no Agravo de Instrumento 715.423, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, J. 11/6/2008, DJe 5/9/2008.

A disciplina legal e regimental tem sido insuficiente para abranger todos os fenômenos da sistemática da repercussão geral de forma exaustiva, sobretudo em decorrência do dinamismo do instituto e da necessidade de soluções céleres.

Isso tem levado o Supremo a definir muitos pontos relacionados ao instituto na prática, por meio de questões de ordem ou de processos-paradigmas, quando surge a necessidade de alguma inovação.

Este tópico tem o escopo de levantar as principais inovações sobre repercussão geral promovidas por decisão do Supremo Tribunal Federal.

No julgamento do AI-QO 664.567, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 6/9/2007, o Supremo Tribunal Federal fixou o marco inicial para exigência de preliminar formal de repercussão geral. Estabeleceu-se que o requisito é exigido nos recursos extraordinários interpostos contra acórdãos publicados a partir de 3/5/2007, data da entrada em vigor da Emenda Regimental 21 do RISTF, que instituiu as normas necessárias à execução das disposições legais e constitucionais sobre o novo instituto¹¹⁰.

O Tribunal também já decidiu que há necessidade de apresentação de preliminar formal e fundamentada de repercussão geral mesmo nos casos em que há presunção de repercussão no assunto, a exemplo de acórdão recorrido contrário à jurisprudência dominante do STF. Isso ocorreu no julgamento do RE-AgR 569.476, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 25/4/2008¹¹¹.

Ao apreciar o AI-QO 715.423, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 5/9/2008¹¹², o Supremo Tribunal Federal decidiu estender a possibilidade de aplicação da sistemática da repercussão geral a recursos extraordinários e agravos de instrumento anteriores a 3/5/2007, desde que ainda não tenham sido distribuídos no STF (os recursos devem estar nos tribunais de origem ou

¹¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Agravo de Instrumento 664.567, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 6/9/2007.

¹¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 569.476, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 25/4/2008.

¹¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Agravo de Instrumento 715.423, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 5/9/2008.

no próprio STF, mas ainda não distribuídos) e que a repercussão geral seja reconhecida.

Assim, os tribunais de origem ficam autorizados a declarar prejudicados os apelos ou a retratarem-se, caso a decisão recorrida esteja, respectivamente, de acordo ou contrária à proferida em processo-paradigma em que a repercussão geral foi reconhecida e o mérito julgado, independentemente da data de interposição do recurso extraordinário. Antes desse julgado, o procedimento da repercussão geral só era aplicado aos recursos interpostos contra acórdãos publicados posteriormente a 3/5/2007, data do início da vigência da repercussão geral.

Registre-se, ainda, o RE-QO 540.410, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 20/8/2008¹¹³, no qual se sedimentou a possibilidade de aplicação da sistemática da repercussão geral a recursos extraordinários e agravos de instrumento anteriores a 3/5/2007, ainda que já distribuídos, desde que haja o reconhecimento de repercussão geral. Trata-se de uma complementação ao que ficou decidido no julgamento do RE 715.423.

Atualmente, portanto, é possível aplicar a sistemática da repercussão geral aos recursos protocolados antes da vigência do instituto, desde que a existência repercussão geral tenha sido reconhecida pela Corte.

Outro importantíssimo precedente é o RE-QO 579.431, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 24/10/2008¹¹⁴. Nesse caso, a Corte decidiu que é possível reconhecer repercussão geral e reafirmar sua jurisprudência por meio de questão de ordem. Este precedente disciplina todo o procedimento para reafirmação da jurisprudência.

Estabeleceu-se o procedimento específico que autoriza a Presidência da Corte a levar ao Plenário, antes da distribuição, questão de ordem na qual poderá ser reconhecida a repercussão geral da matéria tratada em processo, caso atendidos os pressupostos de relevância.

¹¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Recurso Extraordinário 540.410, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 20/8/2008.

¹¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Recurso Extraordinário 579.431, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 24/10/2008.

Nesse caso, o Tribunal poderá, quanto ao mérito, adotar duas posturas: manifestar-se pela subsistência do entendimento já consolidado; ou deliberar pela renovação da discussão do tema.

Na primeira hipótese, fica a Presidência autorizada a negar distribuição e a devolver à origem todos os feitos idênticos que chegarem ao STF, para a adoção, pelos órgãos judiciários *a quo*, dos procedimentos previstos no art. 543-B, § 3º, do CPC. Na segunda, o feito deverá ser encaminhado à normal distribuição para que, futuramente, tenha o seu mérito submetido ao crivo do Plenário.

Esse é um instrumento complementar da sistemática que possibilita ao Presidente da Corte participar do sistema da repercussão geral de forma complementar, uma vez que ele não podia inserir matérias no Plenário Virtual¹¹⁵, diante de sua exclusão da normal distribuição dos processos.

Atualmente, a medida também pode ser utilizada pelos outros membros do Tribunal. Em síntese, o ministro competente para apreciação de recurso cujo tema versado possua jurisprudência sedimentada no Supremo Tribunal Federal pode suscitar questão de ordem para reconhecer a repercussão geral, possibilitando a aplicação do regime do instituto e, de imediato, julgar o processo, reafirmando a jurisprudência consolidada.

É importante lembrar, também, do RE-ED 571.572, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 27/11/2009¹¹⁶, em que se decidiu que cabe reclamação constitucional ao Superior Tribunal de Justiça quando o STF rejeitar a repercussão geral em matéria de competência dos juizados especiais estaduais e houver divergência de entendimento entre diversos Juizados e Turmas Recursais do país.

¹¹⁵ A Emenda Regimental n. 42/2010 modificou o art. 323 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, de modo a permitir que o Presidente submeta temas à análise de repercussão geral. Nessa situação, caso a repercussão seja reconhecida, o processo deve seguir à livre distribuição para que um dos ministros da Corte seja relator do mérito da demanda.

¹¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargo de Declaração no Recurso Extraordinário 571.572, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 27/11/2009.

O Supremo também firmou orientação importante no julgamento conjunto do AI-QO 760.358¹¹⁷, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 3/12/2009 e das Reclamações 7.569 e 7.547, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 11/12/2009¹¹⁸, ocorridos na sessão plenária do dia 19/11/2009. Nessa assentada, a Corte resolveu questões de ordem no sentido de não conhecer de agravo de instrumento nem de reclamação contra decisões que aplicam a sistemática da repercussão geral na origem.

Assim, a Corte firmou orientação segundo a qual não cabe reclamação ou agravo de instrumento contra decisões que aplicam a sistemática da repercussão geral na origem, ainda que se pretenda corrigir supostos equívocos cometidos por essa decisão.

O escopo da decisão foi evitar que, a pretexto de correção de equívocos, as questões jurídicas continuassem chegando à Suprema Corte, por meio dessas classes processuais, o que frustraria o instituto da repercussão geral.

O STF já reconheceu repercussão em caso individualizado, devido à relevância da questão constitucional suscitada. Isso ocorreu no RE-RG 597.994, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 28/8/2009¹¹⁹, e demonstra que, embora a repetição da demanda seja um indício para o reconhecimento de repercussão geral, não é fator determinante.

A quantidade de processos sobre o mesmo tema em tramitação no país é um indicativo que demonstra transcendência da causa, entretanto não se trata de requisito intransponível.

No RE-RG 603.497, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 7/5/2010¹²⁰, assentou-se a possibilidade de reafirmação de jurisprudência da Corte por

¹¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Agravo de Instrumento 760.358, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 3/12/2009.

¹¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamações Constitucionais 7.569 e 7.547, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 27/11/2009.

¹¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 597.994, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 28/8/2009.

¹²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 603.497, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 7/5/2010.

meio do Plenário Virtual¹²¹. O processo-paradigma é julgado monocraticamente pelo relator, de acordo com a jurisprudência ratificada. Após esse julgamento, a matéria foi regulamentada pelo art. 323-A do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Sobre a ausência de retratação possibilitada pelo art. 543-B, §4º, do CPC, o Ministro Gilmar Mendes, ao decidir o AI 778.414, DJe 18/6/2010¹²², aduziu que a recusa em retratar-se tem que se pautar na tese de mérito, não se podendo fundar nos requisitos de admissibilidade do recurso. Isso porque o juízo de retratação não implica delegação de competência ao tribunal *a quo* para julgar o recurso extraordinário, que, na verdade, fica prejudicado em decorrência do juízo de retratação.

No Recurso Extraordinário 567.454, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 28/8/2009¹²³, o Supremo assentou a possibilidade de análise simultânea de mais de uma questão no mesmo processo-paradigma. Neste caso, foi reconhecida a repercussão geral quanto à competência para apreciar demandas sobre a cobrança de assinatura básica nos serviços de telecomunicações, mas rejeitada quanto à legalidade, ou não, da cobrança de referida assinatura básica, já que se trata de matéria infraconstitucional.

Oportuno registrar também o RE-QO 576.155, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12/9/2008¹²⁴, no qual se fixou o entendimento de que é possível ao Relator, no STF, determinar o sobrestamento, nas instâncias de origem, de processos que versem sobre matéria com repercussão geral reconhecida, ainda que não tenham chegado à fase de recurso extraordinário.

Para solucionar problema administrativo relacionado à impossibilidade de julgamento de mérito do recurso-paradigma em que foi

¹²¹ O procedimento foi legalizado pela Emenda n. 42, que acrescentou o art. 323-A ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual o julgamento de mérito de questões com repercussão geral, nos casos de reafirmação de jurisprudência dominante da Corte, também poderá ser realizado por meio eletrônico.

¹²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento 778.414, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 18/6/2010.

¹²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 567.454, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 28/8/2009.

¹²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Recurso Extraordinário RE-QO 576.155, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12/9/2008.

reconhecida a repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o Ministro relator poderá selecionar outro de matéria idêntica que lhe tenha sido distribuído para que se examine a matéria de fundo. Isso já ocorreu no RE 567.948; o Ministro Marco Aurélio determinou sua substituição pelo AI 716.509¹²⁵, o qual foi provido e convertido em recurso extraordinário que recebeu o número de RE 591.145.

O STF, ao julgar a AC-MC-QO 2.177, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 20/2/2009¹²⁶, firmou-se no sentido de que é da competência do tribunal de origem conhecer e julgar ação cautelar tendente a atribuir efeito suspensivo a recurso sobrestado em virtude do reconhecimento de repercussão geral.

A Corte, no julgamento do RE-RG 584.608, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 13/3/2009¹²⁷, rejeitou a repercussão geral em face da impossibilidade de exame de alegação de ofensa indireta à Constituição Federal em recurso extraordinário. No AI-QO 777.749, Rel. Min. Gilmar Mendes, assentou-se que o reconhecimento de inexistência de questão constitucional equivale à rejeição de repercussão geral.

No RE-RG 476.894, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 22/10/2010¹²⁸, sedimentou-se a possibilidade de submissão de processos anteriores a 3/5/2007 ao Plenário Virtual, quando o relator se manifestar pelo reconhecimento de repercussão geral. Caso o relator fique vencido na tese, haverá uma dissociação entre processo e tema, e o processo deverá ser julgado monocraticamente, em razão da impossibilidade de se aplicarem os efeitos da rejeição de repercussão geral às demandas anteriores ao marco estabelecido.

E, em um precedente mais recente, a Corte decidiu que não cabe mandado de segurança contra a aplicação da sistemática da repercussão geral

¹²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento AI 716.509, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 21/6/2008.

¹²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Medida Cautelar na Ação Cautelar 2.177, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 20/2/2009.

¹²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 584.608, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 13/3/2009.

¹²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 476.894, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 22/10/2010.

por relator do STF que determina a devolução dos autos ao tribunal de origem ou pela Secretaria Judiciária desta Corte¹²⁹.

2.3.3 Prós e contras da repercussão geral

É possível afirmar-se que a consolidação dos institutos jurídicos depende de sua resistência às críticas que lhes são lançadas. Assim, a refutação das teses contrárias ao instituto é uma etapa do seu processo de legitimação.

Quanto à repercussão geral do recurso extraordinário, há forte rejeição de juristas. Sustenta-se desde a inefetividade da sistemática¹³⁰ até a sua inconstitucionalidade.

A suposta inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 45, de 2004, decorreria da alteração de competência atribuída pelo poder constituinte originário ao Supremo Tribunal Federal¹³¹.

Essa sustentação, entretanto, é facilmente refutada, pois o poder de reforma constitucional não violou nenhuma das limitações de ordem material, formal ou circunstancial a que está sujeito¹³².

Há quem seja frontalmente contrário à sistemática da repercussão geral, a exemplo de Roberto Busato, que, em suas palavras, se posiciona contra o retorno, ainda que dissimulado sob novas denominações, do fracassado instituto da arguição de relevância, que, na prática, gerou a inexistência da própria prestação jurisdicional do Supremo Tribunal Federal. O

¹²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança 28.982, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 15.10.2010.

¹³⁰ BORGES, Marcos Afonso. O recurso extraordinário e a repercussão geral. In: **Revista de Processo**, São Paulo, v. 33, n. 156, pp. 36-44, fev./2008, p. 44.

¹³¹ ANDRADE, Milso Nunes Veloso de. A repercussão geral como pressuposto de apreciação de recurso extraordinário: algumas considerações. In: **Direito Público**, Porto Alegre, n. 22, jul./ago., 2009, p. 49-50.

¹³² Art. 60, § 4º, da Constituição Federal.

autor sustenta que a medida é paliativa e trata-se da solução de matar o doente, em vez de acabar com a doença¹³³.

De outra sorte, quem defende o instituto aduz que essa crítica decorre de um discurso apelativo e contaminado pela parcialidade de alguns advogados que intentam engrandecer o rentável campo de atuação da advocacia perante o Supremo Tribunal Federal e invocam argumentos falaciosos para conseguir seus objetivos¹³⁴.

A arguição de relevância era mecanismo de ditadura previsto na Constituição anterior que permitia ao STF não apreciar, ao seu bel prazer, independentemente de motivação, questões federais que julgasse irrelevantes.

A principal diferença entre a arguição de relevância e a repercussão geral reside no fato de que a primeira prescinde de motivação¹³⁵, enquanto a segunda exige motivação da existência ou inexistência de repercussão geral como condição de validade da decisão (art. 93, IX, CF). Isso demonstra por que a arguição de relevância é um instrumento de ditadura e a repercussão geral não.

Ademais, não se visualiza como a repercussão geral priva o cidadão do acesso à justiça¹³⁶, pois sempre haverá prestação jurisdicional.

Se há repercussão geral, o STF julga um caso e remete os processos com idêntica discussão jurídica aos tribunais de origem, para que declarem os recursos prejudicados, quando há coincidência de entendimento entre os tribunais, ou para que se retratem de suas decisões, aplicando a orientação adotada pela Corte Suprema.

¹³³ BUSATO, Roberto. Notícia veiculada na internet. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2006-mai-04/repercussao_geral_tirar_briga_vizinho_stf>. Acesso: 15/ago./2009.

¹³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. A repercussão geral e o princípio do acesso à justiça. Disponível em < http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2047.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2010.

¹³⁵ BRAWERMAN, André. Recurso extraordinário, repercussão geral e a advocacia pública. In: **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**. v. 63/64. São Paulo Centro de Estudos, 2006, p. 186.

¹³⁶ Ver capítulo 3 deste trabalho, que analisa o acesso à justiça a partir da sistemática da repercussão geral.

Por outro lado, quando inexistente repercussão geral, a discussão não está apta a instaurar a jurisdição extraordinária, seja porque não há questão constitucional, seja porque ela não transcende ao interesse subjetivo das partes. Isso não enseja a inexistência de prestação jurisdicional, pois há outros órgãos na estrutura do Poder Judiciário responsáveis pelo julgamento dos feitos.

Gaio Júnior se mostra animado com as mudanças que surgem na tentativa de aperfeiçoar o sistema jurisdicional brasileiro¹³⁷. Isso é importante porque a existência de ideias contrapostas propicia o aprimoramento do conhecimento científico e fornece as bases para que os estudiosos formem seu raciocínio crítico próprio.

Em análise do acesso às instâncias extraordinárias – o que inclui o STF – antes da introdução da sistemática da repercussão geral, William Santos Ferreira leciona que havia uma aparente democratização do acesso, pois o volume era tão descomunal que se passava a trabalhar com julgamentos em escala, o que é uma contradição em termos, já que se trata dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário, aos quais o acesso deve ser algo extraordinário¹³⁸.

Assim, o que era pra ser um acesso democrático, passou a ser um mecanismo de acesso que queria agradar a todos, mas acabava não agradando a ninguém¹³⁹.

A sistemática da repercussão geral veio para tentar sanar o problema, e o instituto efetivamente tem gerado modificações na jurisdição constitucional brasileira. Nos capítulos seguintes, abordam-se alguns dos principais impactos: repercussão geral como meio de acesso à justiça, de

¹³⁷ GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Considerações sobre a idéia da repercussão geral e a multiplicidade dos recursos repetitivos no STF e STJ. In: **Revista de Processo**, São Paulo, v. 34, n. 170, abr. 2009, p. 182.

¹³⁸ FERREIRA, William santos. Sistema recursal brasileiro, de onde viemos, onde estamos e para onde (talvez) iremos. In: COSTA, Hélio Rubens Batista Ribeiro. RIBEIRO, José Horácio Halfeld Rezende; DINAMARCO, Pedro da Silva (Coord.). Linhas mestras do processo civil: comemoração dos 30 anos de vigência do CPC. São Paulo: Atlas, 2004, p. 747.

¹³⁹ BRAWERMAN, André. Recurso extraordinário, repercussão geral e a advocacia pública. In: **Revista da procuradoria geral do Estado de São Paulo**. v. 63/64. São Paulo Centro de Estudos, 2006, p. 182.

repartição de competências constitucionais e de aproximação dos modelos incidental e abstrato de controle de constitucionalidade.

3 A REPERCUSSÃO GERAL DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COMO MEIO DE PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

3.1 O Acesso à Justiça como Direito Fundamental

As conquistas históricas da humanidade propiciaram aos cidadãos o reconhecimento legal de uma gama de direitos considerados essenciais para promoção de vida digna, a qual só é possível com a proteção das liberdades públicas, positivas e negativas, do homem.

Nada adiantaria, contudo, o reconhecimento de direitos na ordem jurídica positiva, se não houvesse mecanismos aptos a dar-lhes concretude. Portanto, ao lado da função legislativa, responsável pela proclamação de direitos, deve haver órgãos do Estado que efetivamente protejam esses direitos dos cidadãos, direta ou indiretamente.

No que tange à função jurisdicional do Estado, sua atribuição precípua é garantir a harmonia da sociedade, eliminando ameaças decorrentes de conflitos de interesses qualificados por pretensões resistidas.

Partindo da premissa segundo a qual os conflitos são inerentes ao convívio social, o Estado instituiu um modo de solucioná-los. Trata-se do exercício da jurisdição.

Jurisdição significa a realização do direito, por meio de terceiro imparcial, de modo criativo e autorizativo, com aptidão para tornar-se indiscutível¹⁴⁰.

A jurisdição é exercida por meio do instrumento denominado processo, por intermédio do qual as partes levam ao Estado, como terceiro imparcial, seus conflitos de interesses, para que ele determine quem tem razão. O processo é, pois, instrumento de acesso ao Judiciário e, conseqüentemente, de acesso à justiça.

¹⁴⁰ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: teoria geral do processo e processo de conhecimento. v. 1. 7. ed. Salvador: JusPODIVM, 2007, p. 65.

Esse direito de acesso à justiça tem sido progressivamente reconhecido como de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, se não houver mecanismos para sua reivindicação. O acesso à justiça, pois, pode ser encarado como o mais básico dos direitos humanos, pressuposto de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir – e não apenas proclamar – os direitos de todos¹⁴¹.

Atento a isso, o constitucionalismo brasileiro, desde a Constituição de 1946, prevê o princípio da inafastabilidade da prestação jurisdicional, atualmente esculpido no art. 5º, XXXV, da Constituição da República¹⁴².

Nesse contexto, é importante registrar que acesso à justiça não equivale a mero ingresso em juízo. Acesso à justiça é acesso à ordem jurídica justa, isto é, obtenção de justiça substancial¹⁴³.

A concepção de direito de ação ou de acesso à justiça como direito a sentença de mérito não poderia mesmo ter vida muito longa, uma vez que o julgamento somente tem importância se o direito material envolvido no litígio for realizado. O direito à sentença deve ser visto como direito ao provimento e aos meios executivos capazes de dar efetividade ao direito substancial, o que significa direito à efetividade em sentido estrito¹⁴⁴.

A compreensão do processo à luz do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva requer a percepção da natureza instrumental da regra processual¹⁴⁵.

¹⁴¹ CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. NORTHFLEET, Ellen Gracie. Porto Alegre: SAFE, 1988, p. 11-12.

¹⁴² BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. COELHO. Inocência Martires. MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva e IDP, 2008, p. 494.

¹⁴³ DINAMARCO, Cândido Rangel. Os conflitos e a ordem jurídica justa. Disponível em <http://www.leonildocorreia.adv.br/curso/dina4.htm>. Acesso em: 10 jan. 2011.

¹⁴⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 378, 20 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5281>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

¹⁴⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. A legitimidade da atuação do juiz a partir do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. In: **Terceira etapa da reforma do código de processo civil**:

Gustavo de Medeiros Melo leciona que a dimensão de acesso à justiça é muito maior do que se imagina, pois a garantia constitucional impõe aos órgãos públicos o compromisso com o fornecimento de uma tutela jurisdicional de qualidade, capaz de solucionar o conflito de modo adequado e correspondente com os valores essenciais do Estado Democrático de Direito¹⁴⁶.

Marinoni aduz que o direito à prestação jurisdicional é fundamental para a própria efetividade dos direitos, uma vez que esses últimos, diante das situações de ameaça ou agressão, sempre dependem de uma intervenção para sua plena realização. Por isso é que o direito à prestação jurisdicional efetiva já foi proclamado como o mais importante dos direitos, exatamente por constituir o direito a fazer valer os próprios direitos¹⁴⁷.

Acesso à justiça em sentido material é bem definido como efetividade processual, a qual pode ser materializada pelos seguintes instrumentos¹⁴⁸: a) compatibilidade constitucional; b) universalização do acesso à justiça; c) realização e proteção do direito material; d) celeridade processual; e) segurança jurídica; f) tutela jurisdicional adequada; g) realização dos valores; e h) incentivo à função de conciliador.

Registre-se, ademais, que o processo não põe fim ao conflito instantaneamente, como se mágica fosse. Ao contrário, ele deve percorrer um rito mais ou menos longo, dependendo do procedimento aplicável ao caso. Ocorre, assim, uma série de atos encadeados, que se inicia com a instauração da relação jurídico-processual – com a proposição da petição inicial – e se finaliza com o trânsito em julgado da decisão.

estudos em homenagem ao Ministro José Augusto Delgado. Salvador: Jus Podivm, 2007, p. 288.

¹⁴⁶ MELO, Gustavo de Medeiros. A tutela adequada na reforma constitucional de 2004. **Revista de Processo**, ano 30, v. 124, jun./2005, p. 92.

¹⁴⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 378, 20 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5281>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

¹⁴⁸ MESSA, Ana Flávia. Algumas considerações sobre a busca do processo efetivo no contexto das reformas processuais civis. In: **Terceira etapa da reforma do código de processo civil: estudos em homenagem ao Ministro José Augusto Delgado**. Salvador: Jus Podivm, 2007, p. 43-51.

Para que possa ser operacionalizada, a solução judicial de conflitos demanda recursos materiais e humanos do Estado, e, sobretudo, tempo.

O tempo, se por um lado é necessário, por outro é inimigo do processo. É histórica a ideia segundo a qual “a justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade”¹⁴⁹.

Assim, ao lado da efetividade do resultado, também é preciso que a decisão seja tempestiva, como meio de promover o acesso à ordem jurídica justa, afinal, para que haja injustiça nas decisões, não é imprescindível que o Judiciário atue equivocadamente, basta que não aja quando deva¹⁵⁰.

Transcorrido o tempo razoável para resolver a demanda, qualquer solução será, de modo inexorável, injusta, por maior que seja o mérito científico do conteúdo da decisão¹⁵¹.

É bem verdade que quanto mais tempo se passa entre o fato a ser apurado e a data de seu julgamento, menos condições possui o julgador para solucionar o litígio com segurança e justiça. Tudo contribui para um menor grau de qualidade da tutela prestada intempestivamente, como as modificações fáticas e jurídicas, e o consumo das circunstâncias do caso¹⁵².

A partir desses conceitos de prestação jurisdicional efetiva, viu-se instalar no Brasil, nos últimos anos, uma crescente crise no Judiciário,

¹⁴⁹ BARBOSA, Ruy. **Oração aos moços**. Salvador: Faculdade de Ruy Barbosa e Museu Casa de Ruy Barbosa, 2001, p. 30.

¹⁵⁰ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. O princípio constitucional da tutela jurisdicional sem dilações indevidas e o julgamento antecipadíssimo da lide. In: **Terceira etapa da reforma do código de processo civil: estudos em homenagem ao Ministro José Augusto Delgado**. Salvador: Jus Podivm, 2007, p. 152.

¹⁵¹ TREPAT, Cristina Riba. **La eficacia temporal del proceso: el juicio sin dilaciones indebidas**. Barcelona: Bosch, 1997, p. 17.

¹⁵² GAJARDONI, Fernando da Fonseca. O princípio constitucional da tutela jurisdicional sem dilações indevidas e o julgamento antecipadíssimo da lide. In: **Terceira etapa da reforma do código de processo civil: estudos em homenagem ao Ministro José Augusto Delgado**. Salvador: Jus Podivm, 2007, p. 153.

motivada, entre outras razões, pela lentidão na prestação jurisdicional, e o Supremo Tribunal Federal não escapou dessa crise.

3.2 A Crise Numérica do Supremo Tribunal Federal e a Promoção da Injustiça

A crise numérica do Judiciário e, especificamente, do Supremo Tribunal Federal já foi abordada no primeiro capítulo¹⁵³, entretanto, é importante retomar o ponto para demonstrar em que medida referida crise leva os órgãos judiciários brasileiros a, no afã de solucionar os processos, promover injustiça nos julgamentos.

Inicialmente, apresentam-se dados objetivos para demonstrar a existência de uma crise no Supremo Tribunal Federal, sob um aspecto matemático e, em seguida, relatam-se fatos que permitem inferir de que maneira essa crise impacta a promoção do acesso à justiça pela Corte Suprema brasileira.

Os dados gerenciais do *site* do Supremo Tribunal Federal informam que, no ano de 2006 (último ano antes da implementação do instituto da repercussão geral), foram protocolizados 127.535 processos no Supremo, tendo sido julgados 110.284¹⁵⁴.

Naturalmente, existe o acúmulo pretérito para ser considerado. De qualquer sorte, pode-se calcular que, mantida aquela velocidade, o acúmulo seria de mais de dezessete mil¹⁵⁵ processos por ano.

Aproximando-se mais ainda do pano de fundo do objeto específico deste estudo, passa-se a averiguar a expressividade do recurso extraordinário no universo da atividade judicante do STF.

¹⁵³ Retornar ao item 1.4 A Crise Numérica do Supremo Tribunal Federal, constante do Capítulo 1 deste trabalho.

¹⁵⁴ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Estatística. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTex-to.asp?servico=estatistica>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

¹⁵⁵ Resultado da subtração entre o número de processos protocolados e a quantidade de processos julgados.

Não é por acaso que o *site* do Tribunal dedica uma área à divulgação do volume de REs e agravos de instrumento distribuídos, destacada de outra em que são mostradas as participações de cada classe de feito no percentual total de processos.

Em essência, os agravos de instrumento e os recursos extraordinários têm a mesma finalidade: acionar a jurisdição extraordinária do Supremo Tribunal Federal.

O AI nada mais é do que insurgência contra a inadmissão de RE pelo tribunal de origem, sendo sua função precípua fazer com que este recurso seja levado ao STF. Percebe-se, pois, que o RE pode chegar diretamente ao seu destino, quando admitido na origem, ou indiretamente, por meio da interposição de AI.

Registre-se que a distribuição anual de processos saltou de 16.226, em 1990, para 90.839, em 2000. Em 2006, último ano antes da aplicação efetiva da sistemática da repercussão geral – promovida pela Emenda n. 21 ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, de maio de 2007–, a distribuição atingiu o número de 116.216 processos¹⁵⁶.

Desse total, a soma dos recursos extraordinários e agravos de instrumento com escopo de destrancar recursos extraordinários inadmitidos na origem sempre foi altíssima: 81,6%, em 1990; 97,4%, em 2000; e 95,3%, em 2006¹⁵⁷.

O excessivo número de processos distribuídos para julgamento na Corte Suprema comprometia a celeridade e a adequação da prestação jurisdicional.

¹⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatística RE e AI % distribuição**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REAIProcessoDistribuido>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

¹⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatística RE e AI % distribuição**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REAIProcessoDistribuido>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

Mesmo a criação do Superior Tribunal de Justiça e a atribuição a este órgão da função de uniformizador de jurisprudência em matéria infraconstitucional não foram capazes de solucionar a crise numérica do STF.

Diversas reformas legislativas tentaram solucionar o problema, por meio da descentralização de competências nos tribunais¹⁵⁸ e da inserção progressiva de filtros de índole processual¹⁵⁹, como súmulas impeditivas e exigências processuais rígidas para a interposição de recursos.

Nenhuma das medidas conseguiu pôr fim à crise do Supremo Tribunal Federal, embora tenham contribuído para desacelerar o aumento do acúmulo.

O volume de processos na Corte Suprema, então, a obrigou a adotar uma série de posicionamentos formalistas, definidos como “jurisprudência defensiva”, com o intuito de barrar o processamento dos recursos extraordinários e agravos de instrumento. Nesse sentido, podem-se citar os Enunciados de Súmula 280, 281, 282, 283, 284 e 291, entre outros¹⁶⁰.

Um exemplo dessa prática é o indeferimento liminar de agravos de instrumento cuja cópia da petição de interposição do recurso extraordinário tenha protocolo ilegível, aplicando-se interpretação extensiva à sua Súmula 288.

EMENTA: Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Recurso extraordinário. Protocolo ilegível. Súmula 288/STF. Precedentes. 3. Tempestividade. Exame. Competência do Tribunal *ad quem*. 4. Ônus de fiscalização do agravante. Precedentes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento¹⁶¹.

¹⁵⁸ BRASIL, Congresso Nacional. Lei Federal 9.756, 17 de dezembro de 1998. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9756.htm>>. Acesso em: 3 dez. 2010.

¹⁵⁹ BRASIL, Congresso Nacional. Lei n. 11.276, de 7 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2006/11276.htm>>. Acesso em: 3/dez.2010.

¹⁶⁰ FUCK, Luciano Felício. O Supremo Tribunal Federal e a Repercussão Geral. In: **Revista de Processo**, São Paulo, RT, ano 35, n. 181, p. 9-37, mar./2010.

¹⁶¹ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 731.638, Rel. Min. Presidente, Tribunal Pleno, DJe 15/5/2009. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docl-D=592879>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

DECISÃO: Trata-se de agravo contra decisão que negou processamento a recurso extraordinário fundado no art. 102, III, "a", da Constituição Federal. O agravante não trasladou cópia da petição do recurso extraordinário com o protocolo de interposição legível. Impossível, portanto, a verificação da tempestividade do apelo extremo. Esta Corte firmou entendimento segundo o qual a apresentação do protocolo legível na petição do recurso extraordinário constitui elemento indispensável no julgamento do agravo de instrumento, sendo o juízo sobre a tempestividade do recurso uma preliminar ao exame do mérito. Nesse sentido, o AgRAI 297.078-2, 1ª T., Rel. Ilmar Galvão, DJ 04.05.01, assim ementado: "EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. CARIMBO DO PROTOCOLO NA PETIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE SE APRESENTA ILEGÍVEL. Hipótese de incidência da Súmula 288 desta Corte. Agravo desprovido." Ademais, verifica-se que não foi trasladada cópia do inteiro teor da petição de recurso extraordinário, conforme determina o art. 544, § 1º, do Código de Processo Civil. Trata-se de peça obrigatória e essencial à compreensão da controvérsia. Incidem, portanto, as Súmulas 288 e 639/STF. Assim, não conheço do agravo (art. 557, *caput*, do CPC)¹⁶².

Em decorrência, a violação das normas constitucionais perdia importância em face dos requisitos processuais exigidos para o conhecimento do recurso.

O defeito do protocolo de interposição na cópia da petição do recurso extraordinário não é vício substancial que impede o processamento do agravo de instrumento, recurso acessório, tendo em vista que, se o agravo for provido, o relator pode determinar a remessa dos autos principais ao STF, nos quais a Corte poderá apreciar a tempestividade do apelo extremo.

Assim, havia uma aparente democratização do acesso à justiça, pois o volume de processos no STF era tão descomunal que se passava a trabalhar com julgamentos em escala, e isso é uma contradição em termos, já

¹⁶² BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Agravo de Instrumento n. 507.752, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 4/8/2005. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28protocolo%20ileg%EDvel%28%28GILMAR%20MENDES%29.NORL.%20OU%20%28GILMAR%20MENDES%29.NPRO.%29%29%20NAO%20S.PRES.&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

que se trata do órgão de cúpula do Judiciário, ao qual o acesso deve ser algo extraordinário¹⁶³.

Impende consignar que essa crise numérica do STF espriava seus efeitos para todo o Judiciário, já que enorme percentual das demandas jurídicas brasileiras era levado ao Tribunal, diante da utilização excessiva dos recursos extraordinários.

A concepção subjetivista do recurso extraordinário contribuiu para o desprestígio da jurisdição constitucional no âmbito do controle difuso de constitucionalidade e criou barreiras operacionais ao pleno exercício do controle concentrado pelo Supremo¹⁶⁴.

Além disso, a carga excessiva de trabalho no STF é contraproducente para a afinação da jurisprudência nacional. Luciano Fuck apresenta algumas consequências dessa prática de julgamento individualizado de causas repetitivas. Segundo ele, no caso do FGTS, o STF decidiu a mesma questão aproximadamente 60.000 vezes, e isso demonstra a irracionalidade do modelo. Pior, frequentemente, a jurisprudência fixada pelo STF em casos idênticos deixava de ser aplicada, em virtude da ausência de um dos requisitos de admissibilidade recursal. De certa forma, inverteu-se a hierarquia de propósitos, já que a harmonização da interpretação constitucional se subordinava aos institutos do processo civil¹⁶⁵.

A repercussão geral do recurso extraordinário foi incorporada ao ordenamento jurídico nacional pela Constituição brasileira com o escopo de solucionar, entre outros problemas, a divergência de entendimentos judiciais para casos idênticos.

¹⁶³ FERREIRA, William Santos. Sistema recursal brasileiro, de onde viemos, onde estamos e para onde (talvez) iremos. In: COSTA, Hélio Rubens Batista Ribeiro; RIBEIRO, José Horácio Halfeld Rezende; DINAMARCO, Pedro da Silva (Coords.). **Linhas mestras do processo civil: comemoração dos 30 anos de vigência do CPC**. São Paulo: Atlas, 2004), p. 747.

¹⁶⁴ VIANA, Ulisses Schwarz. Repercussão geral sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 15.

¹⁶⁵ FUCK, Luciano Felício. O Supremo Tribunal Federal e a Repercussão Geral. In: **Revista de Processo**, São Paulo, RT, ano 35, n. 181, p. 9-37, mar./2010.

3.3 As Conquistas Numéricas da Repercussão Geral

Embora o instituto da repercussão geral tenha sido instituído pela Emenda Constitucional 45/2004, sua efetiva implementação só ocorreu com a edição da Lei 11.418/2007 e da Emenda 21 ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

A Emenda Regimental 21 foi publicada em 3/5/2007, valendo, portanto, essa data como marco temporal do início de aplicação da sistemática da repercussão geral.

Este item tem por fim demonstrar as conquistas numéricas da repercussão geral nos seus três primeiros anos de vigência¹⁶⁶. Para tanto, utilizam-se informações do Relatório da Repercussão Geral¹⁶⁷, desenvolvido pela Assessoria Especial da Presidência, com auxílio da Assessoria de Gestão Estratégica, do Supremo Tribunal Federal.

O relatório em que se baseia esta pesquisa empírica está atualizado até 19 de abril de 2010, portanto o corte temporal que se faz, precisamente, é de dois anos, onze meses e dezesseis dias.

Referido relatório sistematizou a contagem das ocorrências processuais que envolvem recursos extraordinários e agravos de instrumento. Não se trata, pois, de estimativas por amostragem, mas do efeito concreto da implementação da sistemática da repercussão geral no número total de processos do Supremo Tribunal Federal.

Pois bem, até a data de finalização desse relatório, o Supremo Tribunal Federal aplicou a sistemática da repercussão geral a 275¹⁶⁸ matérias,

¹⁶⁶ Até o dia 15/12/2010, a última atualização do Relatório da Repercussão Geral ocorrera em 19/4/2010, motivo pelo qual os dados apresentados no relatório correspondem ao período de 3/5/2007 a 19/4/2010.

¹⁶⁷ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Relatório da repercussão geral. Disponível em < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoGeralRelatorio/anexo/RelatorioRG_Mar2010.pdf >. Acesso em: 15 dez. 2010.

¹⁶⁸ Registre-se que dez casos ainda estavam com a votação em curso na data de conclusão do relatório.

e a existência de repercussão geral foi reconhecida em 192 casos. O gráfico¹⁶⁹ a seguir demonstra o resultado da votação dos temas submetidos à análise de repercussão geral:



Foi rejeitada a repercussão geral em apenas 73¹⁷⁰ teses recursais, seja porque a discussão resolve-se pela legislação infraconstitucional, seja porque não ultrapassa o interesse subjetivo das partes.

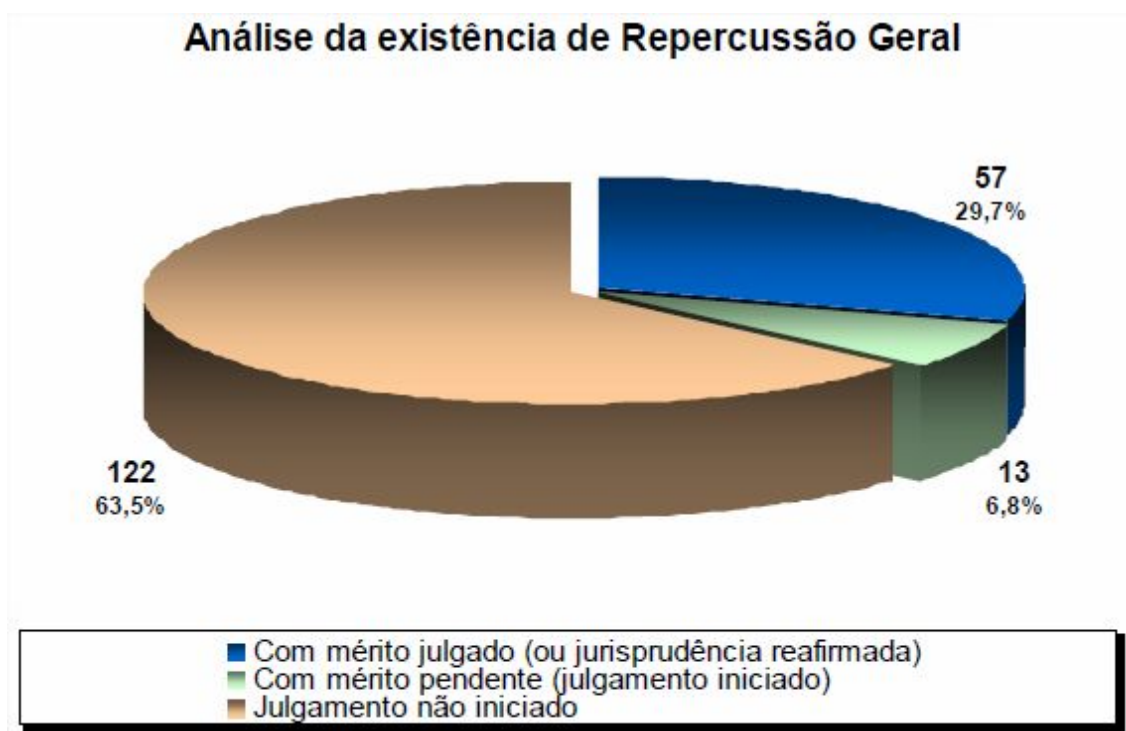
Isso desmistifica a ideia segundo a qual a maioria dos recursos interpostos para o Supremo Tribunal Federal tem sido inadmitida, na medida em que o levantamento efetuado demonstra que 69,8% dos casos submetidos

¹⁶⁹ Gráfico I do Relatório da Repercussão Geral. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoGeralRelatorio/anexo/RelatorioR_G_Mar2010.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2010.

¹⁷⁰ Por honestidade acadêmica, convém esclarecer que o Relatório da Repercussão Geral utilizado para apresentar os dados lançados neste capítulo incidiu em um equívoco, pois computou duas vezes o Agravo de Instrumento 768.339, Rel. Min. Ricardo Lewandowski no cálculo de apuração dos temas com repercussão rejeitada. Entretanto, o relatório deixou de indicar a rejeição de repercussão geral no Recurso Extraordinário 583.029, Rel. Min. Dias Toffoli, cuja votação encerrou-se no mesmo dia do AI 768.339. Trata-se de mero equívoco na listagem dos processos, o qual não altera o total de temas com repercussão geral rejeitada.

à sistemática da repercussão geral têm relevância social, política, econômica ou jurídica reconhecida.

Das matérias com repercussão geral reconhecida, 57 já tiveram julgamento de mérito, 13 decorreram de reafirmação de jurisprudência e 122 estão com o mérito pendente de análise, conforme indica o gráfico¹⁷¹ a seguir:



Embora o número de matérias a que se aplicou a sistemática da repercussão geral ainda não seja tão elevado, os resultados são expressivos.

Para se ter noção, a inserção de um único caso no Plenário Virtual foi capaz de devolver mais de dois mil recursos com idêntica discussão jurídica aos tribunais *a quo*, segundo o Relatório de Protocolos Devolvidos elaborado pela Assessoria de Gestão Estratégica do Supremo Tribunal Federal¹⁷².

¹⁷¹ Gráfico II do Relatório da Repercussão Geral. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoGeralRelatorio/anexo/RelatorioRG_Mar2010.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2010.

¹⁷² Informações fornecidas pela Assessoria de Gestão Estratégica do Supremo Tribunal Federal, após consulta ao portal de informações gerenciais do STF.

Por meio da sistemática da repercussão geral, com a análise de apenas um processo de cada uma das dez teses jurídicas mais repetitivas na Corte, devolveram-se mais de dez mil processos aos tribunais de origem, como se depreende da tabela¹⁷³ a seguir:

Ranking de Devolução	Assuntos do Processo Vinculador	Total de Processos Vinculados
1º	1 - DIREITO DO CONSUMIDOR CONTRATOS DE CONSUMO BANCÁRIOS EXPURGOS INFLACIONÁRIOS / PLANOS ECONÔMICOS	2.320
2º	1 - DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO LIQUIDAÇÃO / CUMPRIMENTO / EXECUÇÃO DE SENTENÇA 2 - DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO FORMAÇÃO, SUSPENSÃO E EXTINÇÃO DO PROCESSO EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO INTERESSE PROCESSUAL	1.338
3º	1 - DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO RECURSO CABIMENTO	1302
4º	1 - DIREITO CIVIL OBRIGAÇÕES INADIMPLENTO JUROS DE MORA - LEGAIS/CONTRATUAIS CAPITALIZAÇÃO / ANATOCISMO	1182
5º	1 - DIREITO CIVIL EMPRESAS ESPÉCIES DE SOCIEDADES ANÔNIMA 2 - DIREITO CIVIL OBRIGAÇÕES ESPÉCIES DE CONTRATOS COMPRA E VENDA 3 - DIREITO DO CONSUMIDOR CONTRATOS DE CONSUMO TELEFONIA	926
6º	1 - DIREITO CIVIL OBRIGAÇÕES INADIMPLENTO JUROS DE MORA - LEGAIS/CONTRATUAIS LIMITAÇÃO DE JUROS	788
7º	1 - DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO 2 - DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL SISTEMA REMUNERATÓRIO E BENEFÍCIOS REVISÃO GERAL ANUAL (MORA DO EXECUTIVO - INCISO X, ART. 37, CF 1988).	787
8º	1 - DIREITO TRIBUTÁRIO IMPOSTOS IPTU/ IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO 2 - DIREITO TRIBUTÁRIO CRÉDITO TRIBUTÁRIO ALÍQUOTA ALÍQUOTA PROGRESSIVA	673
9º	1 - DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO PARTES E PROCURADORES SUCUMBÊNCIA HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM FGTS	648
10º	1 - DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO LIQUIDAÇÃO / CUMPRIMENTO / EXECUÇÃO DE SENTENÇA PRISÃO CIVIL	614
TOTAL		10.578 Recursos

O Relatório também demonstra que a quantidade dos agravos de instrumento e recursos extraordinários que são distribuídos no Tribunal tem

¹⁷³ Tabela 3.1 – elaborada com base em informações numéricas fornecidas pela Assessoria de Gestão Estratégica do Supremo Tribunal Federal, após consulta ao portal de informações gerenciais do STF.

decrecido progressivamente, desde a implementação da sistemática da repercussão geral, conforme demonstrado na tabela¹⁷⁴ a seguir:

Número de Processos Distribuídos no Supremo Tribunal Federal						
Mês	2007		2008		2009	
	AI	RE	AI	RE	AI	RE
Janeiro	9.380	11.486	4.078	2.347	1.965	671
Fevereiro	3.016	2.720	3.584	2.661	1.800	549
Março	4.800	3.538	4.100	2.737	2.219	1.092
Abril	4.532	3.504	3.129	2.641	2.022	697
Mai	5.579	4.810	3.739	2.845	3.090	831
Junho	3.960	3.738	3.066	1.917	3.379	858
Julho	5.015	2.947	2.514	1.124	2.418	671
Agosto	5.337	4.315	2.663	1.167	2.208	736
Setembro	4.208	3.414	2.883	1.487	1.474	763
Outubro	5.202	4.129	2.815	981	1.364	477
Novembro	3.781	3.329	3.114	959	843	311
Dezembro	2.097	1.778	2.098	665	1.519	692
Subtotal	56.907	49.708	37.783	21.531	24.311	8.348
Total	106.615		59.314		32.649	

¹⁷⁴ Tabela 3.2 – elaborada com base nas informações numéricas fornecidas pelo Relatório da Repercussão Geral, finalizado em 19/4/2010 e elaborado pela Assessoria Especial da Presidência do Supremo Tribunal Federal, com auxílio da Assessoria de Gestão Estratégica. Relatório disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoGeralRelatorio/anexo/RelatorioR_G_Mar2010.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2010.

Em 2010, o total de agravos de instrumento e recursos extraordinários distribuídos até 31 de março de 2010 foi, respectivamente: 2.080 e 520, em janeiro; 957 e 358, em fevereiro; e 2.516 e 718, em março.

A redução numérica na distribuição de processos no Supremo Tribunal Federal fica bem visível na seguinte tabela¹⁷⁵:

Processos Distribuídos Por Ano				
Mês	2007	2008	2009	2010
JAN	21.103	6.503	2.937	2.991
FEV	6.260	6.973	3.456	2.941
MAR	9.014	7.398	4.145	3.408
TOTAL	36.377	20.874	10.538	9.340

Apenas a título de exemplo, pode-se visualizar que a quantidade de processos distribuídos caiu de 21.103, em janeiro de 2007, para 2.991, no período equivalente de 2010. Isso significa afirmar que a quantidade de processos distribuídos em janeiro de 2007 foi mais de sete vezes maior do que no período correspondente em 2010.

A verificação da existência de preliminar formal de repercussão geral, exigida para os recursos interpostos contra decisões cujas intimações ocorreram após 3/5/2007 tem contribuído bastante para a redução do número de processos que são distribuídos para os ministros do STF.

Nesse momento, faz-se mister esclarecer o caminho que os processos percorrem no Supremo Tribunal Federal antes de sua distribuição¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Tabela 3.2 – elaborada com base nas informações numéricas fornecidas pelo Relatório da Repercussão Geral finalizado em 19/4/2010 e elaborado pela Assessoria Especial da Presidência do Supremo Tribunal Federal, com auxílio da Assessoria de Gestão Estratégica. Relatório disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoGeralRelatorio/anexo/RelatorioR_G_Mar2010.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2010.

Ao chegar ao Tribunal, os processos são entregues à Seção de Recebimento de Processos¹⁷⁷, onde recebem um número de identificação. Em seguida, são enviados para a Seção de Análise Processual¹⁷⁸, responsável pela verificação dos pressupostos extrínsecos de admissibilidade do recurso extraordinário e do agravo de instrumento, como a tempestividade do recurso.

Entre os requisitos de admissibilidade dos recursos extraordinários, há a necessidade de apresentação de preliminar formal que demonstre a relevância social, econômica, política ou jurídica da discussão (art. 543-A, § 2º, do Código de Processo Civil). A ausência da preliminar autoriza o indeferimento liminar do recurso pela Presidência do STF (art. 13, V, “c”, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

A redução dos processos acima referida não foi motivada unicamente pela inexistência de preliminar formal de repercussão geral, mas também pela apresentação de recurso extemporâneo e pela falta da juntada de peças obrigatórias, por exemplo. De qualquer sorte, a ausência de preliminar de repercussão geral ocupa papel protagonista no indeferimento liminar de recursos pela Seção de Análise Processual.

Pois bem, esse é apenas o primeiro filtro da repercussão geral que permite a redução do número de processos no Tribunal antes mesmo da autuação.

¹⁷⁶ Registre-se que o Ministro Cezar Peluso, ao assumir a Presidência do Supremo Tribunal Federal pelo biênio 2010-2012, editou ato normativo reestruturando a Secretaria Judiciária do Tribunal. Atualmente, as Seções de Recebimento de Processo, de Análise Processual e de Classificação de Assuntos foram fundidas, e os recursos extraordinários e agravos de instrumento passaram a ter o processamento inicial realizado em um único setor denominado Seção de Recebimento de Recursos. Não obstante, optou-se por manter a explicação do procedimento anterior, por ser o que estava vigente no período estudado neste trabalho (3/5/2007 a 2/5/2010) e no qual foi elaborado o Relatório da Repercussão Geral, principal documento para levantamento dos dados expostos neste capítulo.

¹⁷⁷ Órgão desconcentrado da Secretaria Judiciária do Supremo Tribunal Federal responsável pelo recebimento de processos na Corte.

¹⁷⁸ Órgão desconcentrado da Secretaria Judiciária do Supremo Tribunal Federal responsável pela verificação do preenchimento dos pressupostos extrínsecos de admissibilidade dos recursos extraordinários e agravos de instrumento.

Verificada a aptidão do recurso, ele é remetido para a Seção de Classificação de Assuntos¹⁷⁹, responsável pela verificação da matéria debatida no processo e pela pesquisa sobre a prévia aplicação da sistemática da repercussão geral ao assunto, para os fins de aplicação dos artigos 543-A e 543-B do Código de Processo Civil.

Registre-se que os processos remetidos para essa Seção de Classificação de Assuntos podem ser devolvidos à origem, diante do reconhecimento prévio de existência ou inexistência de repercussão geral à questão discutida, ou distribuídos, caso ainda não se tenha aplicado a sistemática da repercussão geral à matéria dos autos.

Após a classificação, os processos que tratam de assuntos que já tiveram a repercussão geral reconhecida são devolvidos aos juízos de origem, independentemente do momento de intimação da decisão recorrida¹⁸⁰, ao passo que os recursos cujas matérias tiveram repercussão geral negada são devolvidos apenas se a intimação da decisão recorrida ocorreu após 3/5/2007, uma vez que se considera indevida a aplicação da sistemática da rejeição a período em que ela não estava plenamente regulamentada.

Esse é o segundo filtro promovido pela repercussão geral.

Pois bem, nos seus três primeiros anos de vigência, a sistemática reduziu significativamente a quantidade de processos distribuídos no STF, o que se percebeu pela análise das classes processuais “agravo de instrumento” e “recurso extraordinário”.

Ocorre que essa redução numérica, por si só, não demonstra em que medida a repercussão geral promove acesso à justiça em sentido substancial, todavia, nas próximas linhas, passa-se a analisar as consequências práticas do instituto – propiciadas por essa redução numérica – na jurisdição constitucional brasileira.

¹⁷⁹ Órgão desconcentrado da Secretaria Judiciária do Supremo Tribunal Federal responsável pela identificação da matéria versada no processo, bem como pela pesquisa de sua submissão à análise de repercussão geral.

¹⁸⁰ Ver Questão de Ordem no Recurso Extraordinário 540.410, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, J. 20/8/2008, DJe 17/10/2008.

3.4 A Repercussão Geral como Meio de Uniformização da Jurisprudência Nacional

Os impactos da repercussão geral do recurso extraordinário variam de acordo com reconhecimento ou não de repercussão geral ao assunto debatido nos autos, mas, em ambos os casos, a forma de prestação da jurisdição mudou.

Pela sistemática da repercussão geral reconhecida, os processos que versam sobre o mesmo assunto do recurso-paradigma devem ficar sobrestados no tribunal de origem, aguardando o julgamento do mérito do processo selecionado pelo STF.

Decidido o mérito, os tribunais podem julgar prejudicados os recursos sobrestados, na hipótese de a decisão local ser no mesmo sentido do pronunciamento do STF, ou se retratar¹⁸¹, nos casos de dissonância de entendimentos.

Verifica-se, portanto, que os tribunais de origem passaram a ser colaboradores efetivos do STF no exercício da jurisdição, e não mais meros ritos de passagem até que o processo chegue ao Supremo e ele decida os casos individualmente.

Ponto interessante dessa prática é a afinação de jurisprudência entre os tribunais pátrios, a qual acarreta segurança jurídica e propicia meios para a concretização de decisões judiciais justas.

A uniformização da jurisprudência é uma consequência natural do procedimento previsto nos arts. 543-A e 543-B do CPC, já que os tribunais de origem sintonizam suas orientações com o que é decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

¹⁸¹ Destaque-se que o juízo de retratação não implica delegação de competência para que o tribunal *a quo* julgue o recurso extraordinário. Na realidade, há retratação da decisão recorrida e, por consequência, perda de objeto do apelo extremo

Ademais, segundo dados da Assessoria de Gestão Estratégica da Presidência do Supremo Tribunal Federal, o total de processos distribuídos na Corte foi de 112.938, em 2007; de 66.873, em 2008; de 42.729, em 2009; e de 38.086, em 2010¹⁸².

Essa redução numérica permitiu e tende a permitir cada vez mais que os ministros do STF flexibilizem entendimentos jurisprudenciais defensivos, já que não é mais exigido o julgamento individualizado das lides idênticas, que tanto causava exaustão, e isso propicia a correção de um equívoco muito frequente na jurisdição constitucional brasileira, qual seja, a existência de decisões diversas para solucionar casos idênticos.

Ainda que fosse manifesto o direito material da parte recorrente, era habitual o Supremo Tribunal Federal dar provimento a um recurso e não conhecer de outro sobre o mesmo assunto, ante a ausência de requisitos de admissibilidade recursal. Como consequência, algumas pessoas recebiam a prestação postulada, enquanto outras, em igualdade de condições, sequer viam o mérito dos seus recursos julgado pelo STF.

A repercussão geral se propõe a solucionar esse problema. Registre-se que o STF já flexibilizou alguns dos seus entendimentos formalistas, a exemplo das exigências de todas as peças no instrumento de agravo interposto por *fax* e repetição das peças na apresentação do recurso original, da procuração do advogado subscritor do recurso extraordinário nos autos do agravo de instrumento e da perfeição gráfica do protocolo de interposição da petição de recurso extraordinário também nos autos do agravo de instrumento¹⁸³.

Em síntese, a afinação da jurisprudência, em casos em que é reconhecida a repercussão geral, decorre de dois motivos: flexibilização dos

¹⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatística RE e AI % distribuição**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REAIProcessoDistribuido>>. Acesso em: 7 jan. 2011.

¹⁸³ Sobre o assunto, registrem-se os julgamentos do AI-AgR 758.059, Rel. Min. Gilmar Mendes (Presidente), DJe de 11/11/2009; do AI 809.673, Rel. Min. Cezar Peluso (Presidente); e do AI 809.097, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 27/9/2010.

filtros processuais rigorosos e possibilidade de retratação dos acórdãos recorridos, se a orientação firmada for de encontro ao decidido pelo STF.

Quando a repercussão geral é negada, a situação torna-se ainda mais curiosa.

A negativa de repercussão geral a uma tese jurídica pode ocorrer porque ela se fundamenta em atos normativos infraconstitucionais ou porque o conflito não tem relevância ou transcende o interesse subjetivo das partes.

A inexistência de repercussão geral por constatação de discussão infraconstitucional é mais uma medida de racionalização. Em vez de o Supremo analisar diversos processos, ele seleciona um como paradigma e o julga.

A hipótese de rejeição de repercussão geral por irrelevância ou não transcendência aos interesses subjetivos das partes decorre da progressiva aproximação entre Supremo Tribunal Federal e as cortes constitucionais europeias. A consequência dessa modificação é que o STF pode simplesmente não julgar mais as questões constitucionais que considere individualizadas ou sem relevância jurídica, política, econômica ou social. Em consequência, essa competência passa para outros juízos, o que enseja um evidente compartilhamento de competências constitucionais¹⁸⁴.

A partir da negativa de repercussão geral, todos os recursos extraordinários e respectivos agravos de instrumento que versam sobre tema idêntico são automaticamente não admitidos, conforme dispõe o art. 543-B, § 2º, do CPC.

Assim, não é o Supremo Tribunal Federal quem deve decidir os casos, em última instância.

A uniformização de jurisprudência deve ocorrer no âmbito dos tribunais superiores: Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral e Superior Tribunal Militar.

¹⁸⁴ Este trabalho possui capítulo específico sobre a sistemática da repercussão geral como meio de compartilhamento de competências constitucionais (Capítulo 5).

Interessante é a situação dos juizados especiais estaduais, tendo em vista que a negativa de repercussão geral afasta a competência do STF para o julgamento da causa e ele ainda é visto como o único órgão nacional capaz de uniformizar a jurisprudência das turmas recursais de estados-membros diversos.

Na tentativa de solucionar esse problema, o Supremo Tribunal Federal decidiu que cabe reclamação constitucional ao Superior Tribunal de Justiça, quando a decisão das turmas recursais for contrária à orientação firmada nesse Tribunal¹⁸⁵.

Relembre-se, ainda, a existência do Projeto de Lei n. 16, de 2007, de iniciativa da Câmara dos Deputados e, atualmente, em trâmite no Senado Federal. Referido Projeto intenta instituir a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência, a fim de criar órgão do Judiciário competente para uniformizar as divergências jurisprudenciais de turmas recursais estaduais.

Portanto, mesmo quando se rejeita a repercussão geral sobre determinado tema, a tendência é que a jurisprudência seja unificada em um órgão de uniformização.

Os instrumentos para a uniformização de entendimentos são, pois, a retratação do acórdão recorrido, o registro de prejuízo ou a automática inadmissibilidade dos recursos extraordinários.

3.5 A Repercussão Geral e a Promoção do Acesso à Justiça

O princípio do acesso à justiça não pode ser interpretado como direito fundamental à manifestação da Suprema Corte, pois o recurso extraordinário é, como o próprio nome sugere, meio de impugnação a decisões judiciais que só deve ocorrer extraordinariamente.

¹⁸⁵ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 571.572-ED, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, J. 26/8/2009, disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/re571-572.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

Contudo, a irresignação inerente ao homem, que tende a utilizar todos os meios possíveis para tentar conseguir seus objetivos, ainda quando manifestamente inalcançáveis, transformou o recurso extraordinário em mais uma etapa ordinária do curso processual.

Até pouco tempo atrás, as decisões dos tribunais de justiça e das turmas recursais eram comumente encaradas como precárias, pois sempre se recorria ao Supremo.

Com a repercussão geral, isso mudou, pois é possível que o Pretório Excelso entenda que a causa não tem relevância suficiente a ponto de acionar a jurisdição extraordinária, situação em que a última palavra será dada pelos tribunais ou turmas recursais, quando não couber impugnação para um órgão superior ou ela não for admitida.

Os tribunais superiores passaram a ser, precípuo e efetivamente, órgãos jurisdicionais uniformizadores de jurisprudência, deixando de ser coadjuvantes no exercício de uma função que sempre deveriam ter exercido como protagonistas.

Quanto à alegação de negativa de prestação jurisdicional quando o STF rejeita a repercussão geral, registre-se que, na esmagadora maioria dos casos submetidos à sistemática da repercussão, a Corte tem reconhecido a existência de relevância social, jurídica, econômica ou política nas teses recursais.

Na prática, a repercussão só é negada quando a discussão não envolve matéria constitucional ou a matéria constitucional envolvida não ultrapassa o interesse subjetivo das partes, haja vista que não é competência do Pretório Excelso decidir conflitos de interesses entre beltrano e cicrano. A sistemática da repercussão geral otimiza o acesso do cidadão à ordem jurídica justa, na medida em que propicia uma prestação jurisdicional célere e constitucionalmente adequada.

Ademais, Paulo Blair, ao comentar a sistemática da repercussão geral, anota que:

Permitir à corte selecionar os casos que examinará (e devolver os demais casos às instâncias anteriores), não representa uma “redução antidemocrática ou inconstitucional da obrigação de fundamentar”, até porque, a rigor, a simples invocação de enunciados prévios e resultantes de processos anteriores, sem maiores considerações sobre as especificidades do novo caso em exame tampouco poderia ser considerada uma efetiva fundamentação neste sentido. Ao contrário, assumir-se esta possibilidade (tal como o faz a corte de maior tradição no uso dos instrumentos de jurisdição constitucional difusa, que é a corte norte-americana) dá, a um só tempo, visibilidade ao que foi pautado pela corte como também a torna responsável pela construção desta pauta, sujeitando-a neste particular à crítica da esfera pública¹⁸⁶.

O autor indica que a apreciação individualizada de recursos, tal como ocorria antes da sistemática da repercussão geral, não implicava atendimento da obrigação de fundamentar, contudo a seleção de casos dá mais visibilidade e responsabilidades à Suprema Corte. Por isso é que o procedimento atual está mais próximo da efetivação do acesso à justiça em sentido material.

Em pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas¹⁸⁷, constatou-se que mais da metade da população brasileira não confia no Judiciário. Certamente, esse quadro decorre da morosidade que ainda assola a prestação jurisdicional no Brasil, mas que está com os dias contados.

A repercussão geral acabou com o acesso à justiça de mera aparência e caminha rumo à concretização do acesso à ordem jurídica justa, por meio da implementação dessa sistemática de racionalização da prestação jurisdicional.

¹⁸⁶ OLIVEIRA, Paulo Henrique Blair de. **Jurisdição, racionalidade e hermenêutica**: comentários à repercussão geral como requisito de admissão dos recursos extraordinários à luz do debate Habermas/Gadamer. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília (DF) nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/13_675.pdf>. Acesso em 13 mar. 2011.

¹⁸⁷ Notícia veiculada no *site* <<http://noticias.uol.com.br/politica/2009/09/01/ult5773u2306.jhtm>>. Acesso em: 2 set. 2009.

Essa mudança de paradigma representa uma verdadeira revolução e talvez reflita na credibilidade do Judiciário perante a sociedade.

4 A REPERCUSSÃO GERAL COMO MEIO DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

4.1 Notas Introdutórias

Entre as principais modificações promovidas pela repercussão geral no controle de constitucionalidade brasileiro, destaca-se a redefinição de competências, seja pela participação de todos os órgãos judiciais no sistema de racionalização da prestação jurisdicional, conforme exposto no capítulo anterior, seja pelo deslocamento de competência do Supremo Tribunal Federal para outras cortes.

Essa última situação pode ocorrer quando o STF rejeita a repercussão geral sobre tema constitucional, por entender que o caso é irrelevante do ponto de vista econômico, social, político e jurídico, além de não ultrapassar os interesses subjetivos da causa.

Um dos objetivos deste trabalho consiste em verificar se a repercussão geral é um meio de repartição de competências constitucionais. Assim, este capítulo destina-se exclusivamente à abordagem do tema, perpassando pela apresentação e análise de dados levantados em uma pesquisa empírica, a qual permite que sejam feitas inferências de forma concreta e desapegada de pré-compreensões.

4.1 Pesquisa Empírica sobre os Motivos para Rejeição de Repercussão Geral: Apresentação de Dados

Os dados a seguir relatados são resultado de pesquisa e estudo sobre todos os casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal com acórdãos

publicados entre o período de 3/5/2007 e 2/5/2010 que tiveram repercussão geral rejeitada¹⁸⁸.

A consulta preliminar foi feita no endereço eletrônico do Supremo Tribunal Federal, na aba “jurisprudência”, tópico “repercussão geral” e subtópico “matérias sem repercussão”, disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussaoGeral/listarRepercussao.asp?tipo=NN>>.

Após a aplicação do filtro temporal, restaram 73 casos, cujas manifestações pela rejeição de repercussão geral foram individualmente estudadas, para se investigar o motivo da recusa de apreciação dos casos pelo Supremo.

O principal objetivo desse estudo foi permitir a diferenciação e a quantificação das matérias que tiveram repercussão geral negada porque os ministros entenderam que a questão restringe-se ao plano infraconstitucional daqueles em que a repercussão foi rejeitada por ausência de relevância ou transcendência, mas na qual estava presente discussão constitucional.

A diferenciação é relevante porque permite inferir a proporção, em relação ao número total de casos, em que o Supremo Tribunal Federal tem rejeitado a repercussão geral quando existente matéria constitucional, pois apenas nesses casos é possível se falar em repartição de competências constitucionais.

Quando o Supremo nega repercussão a determinado caso porque a discussão é infraconstitucional, não há competência constitucional a ser repartida, além do que é impossível cogitar simples repartição de competências, já que a Corte Suprema não apreciaria a demanda mesmo antes da implementação do instituto da repercussão geral.

Na realidade, nesse caso ocorre simples racionalização da prestação jurisdicional, para que processos fadados ao fracasso não tramitem

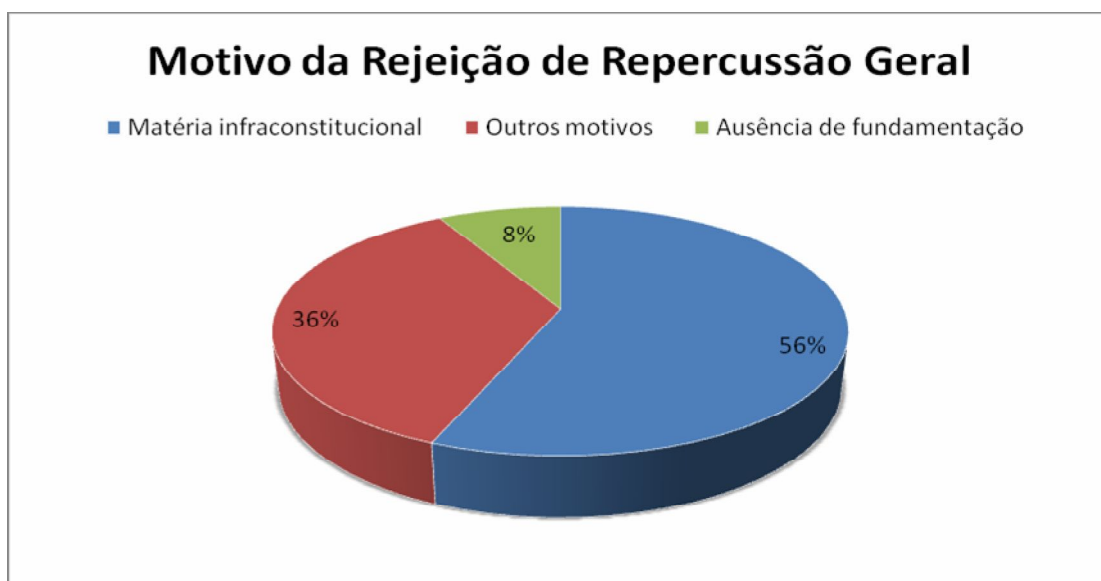
¹⁸⁸ Consta, como anexo deste trabalho, uma tabela que resume os dados levantados na pesquisa e que serviram para a elaboração das tabelas e gráficos apresentados neste capítulo.

anos a fio, unicamente no intuito de postergar a efetivação do direito ao seu detentor.

Assim, os dados mais importantes para este capítulo são os relacionados à rejeição de repercussão geral quando o tema do processo-paradigma é constitucional.

De qualquer modo, todos os dados levantados serão apresentados, a fim de permitir aprofundamento no tema e análise comparativa com o total de matérias que tiveram repercussão geral rejeitada.

Pois bem, a repercussão geral foi rejeitada ao argumento de que a matéria debatida nos autos é infraconstitucional em 41 dos 73 casos estudados, o que representa 56% do total de rejeições, como demonstra o gráfico¹⁸⁹ a seguir:



O gráfico também revela que o Supremo rejeitou a repercussão geral por motivos diversos da infraconstitucionalidade em 36% dos casos em

¹⁸⁹ Gráfico 4.1.

que negou a existência de repercussão geral, o que corresponde a 26 julgados¹⁹⁰:

Motivo da Rejeição de Repercussão Geral	
Matéria infraconstitucional	41
Outros motivos	26
Ausência de fundamentação	6

O dado mais impressionante encontrado neste estudo foi a ausência de motivação em seis processos, a seguir relacionados: RE 579.720¹⁹¹, RE 577.302¹⁹², RE 570.532¹⁹³, RE 561.994¹⁹⁴, RE 559.994¹⁹⁵ e RE 578.657¹⁹⁶.

No RE 578.657¹⁹⁷, embora tenha havido manifestação expressa pela recusa de repercussão geral, não foi possível identificar com precisão a motivação do julgado. O relator do caso, Ministro Menezes Direito, acompanhado pela maioria dos membros da Corte, manifestou-se no sentido da inexistência de repercussão geral, sem revelar o motivo (ausência de relevância, matéria infraconstitucional, inexistência de transcendência, necessidade de reexame de fatos e provas ou de cláusulas contratuais etc.).

¹⁹⁰ Tabela 4.1.

¹⁹¹ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 579.720, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 30/4/2008.

¹⁹² BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 577.302, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 2/5/2008.

¹⁹³ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 570.532, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 2/5/2008.

¹⁹⁴ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 561.994, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 27/2/2009.

¹⁹⁵ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 559.994, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 22/8/2008.

¹⁹⁶ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 578.657, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, DJe 6/6/2008.

¹⁹⁷ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 578.657, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, DJe 6/6/2008.

Mais grave ainda foi a situação dos outros cinco casos, nos quais sequer houve manifestação pela recusa de repercussão geral. O relator de cada um dos casos manifestou-se pelo reconhecimento de repercussão geral, entretanto ficou vencido, e os dissidentes não lançaram novas manifestações, motivo pelo qual a decisão não foi fundamentada, em desacordo com o que dispõe o art. 93, IX, da Constituição da República.

Em síntese, o problema da ausência de fundamentação surgiu porque o relator se manifestou pelo reconhecimento, mas o Tribunal concluiu pela rejeição de repercussão geral, sem que os ministros explicitassem o motivo da discordância.

Isso só foi possível porque o *software* do Plenário Virtual permitia que os ministros do Supremo Tribunal Federal votassem no Plenário Virtual sem apresentar manifestação expressa, ainda que discordassem do relator do caso. Para votar, bastava que selecionassem “sim” ou “não” e confirmassem seu voto pelo reconhecimento ou pela rejeição, respectivamente, de repercussão geral.

Ocorre que esse *bug* propiciou o surgimento das referidas decisões sem fundamentação e houve, em consequência, a necessidade de impor exceções à dispensa de manifestação expressa para votar.

Registre-se que os casos acima relatados tiveram a votação encerrada no curto período compreendido entre 17/4/2008 e 24/4/2008, então o sistema foi reformulado para que o primeiro ministro que discorde da manifestação do relator tenha de se manifestar, expondo suas razões para a discordância, conforme decidido na Questão de Ordem no Recurso Extraordinário 559.994, Rel. Min. Marco Aurélio¹⁹⁸.

Após a adaptação do sistema, não foram encontrados outros casos de repercussão geral sem fundamentação, mas o fato é que as decisões citadas permanecem sem a justificação adequada e representam uma mancha na história do instituto.

¹⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Recurso Extraordinário 559.994, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 12/6/2009.

Pois bem, retomando os dados, pode-se inferir que a feição infraconstitucional do tema, quer isoladamente, quer acompanhada de outros fundamentos, é o principal motivo para a rejeição de repercussão geral, o que é possível depreender-se da tabela¹⁹⁹ a seguir:

Influência da Matéria Infraconstitucional nos Casos de Rejeição de Repercussão Geral	
Matéria infraconstitucional como fundamento autônomo	31
Matéria infraconstitucional e reexame de fatos de provas	6
Matéria infraconstitucional, reexame de fatos e provas e revisão de cláusulas contratuais	2
Matéria infraconstitucional, ausência de transcendência e inexistência de relevância	2
Motivos diversos de matéria infraconstitucional	26
Sem fundamentação	6

Os números demonstram que a rejeição de repercussão geral porque a matéria é infraconstitucional totaliza 41 casos dos 73, e que, em 31 deles, a infraconstitucionalidade foi utilizada como fundamento isolado.

A rejeição de repercussão por infraconstitucionalidade associada a outros fundamentos ocorreu em 10 casos: 6 por associação à necessidade de reexame de fatos e provas, o que é inviável em sede de recurso extraordinário; 2 por combinação à necessidade de revisão tanto de fatos e provas, como de cláusulas contratuais; 2 porque, além de infraconstitucionais, os temas não têm relevância e transcendência.

O estudo comparativo dos casos de rejeição de repercussão geral também demonstrou que a recusa de repercussão por infraconstitucionalidade tem aumentado ao longo do tempo, ao passo que as rejeições por motivo diverso da ofensa reflexa têm diminuído²⁰⁰:

¹⁹⁹ Tabela 4.2.

²⁰⁰ Tabela 4.3.

Ano	Quantidade de Rejeições de Repercussão Geral por Ano	Quantidade de Rejeições de Repercussão em Matéria Constitucional	Porcentagem da Rejeição de Matéria Constitucional em Relação ao Total
Período de 3/5 a 31/12 de 2007	2	2	100%
Período de 1º/1 a 31/12 de 2008	25	18	72,00%
Período de 1º/1 a 31/12 de 2009	35	6	17,14%
Período de 1º/1 a 2/5 de 2010	11	0	0%
Período de 3/5/2007 a 2/5/2010	73	26	35,62%

Inicialmente, é possível perceber que não houve rejeição de repercussão geral por infraconstitucionalidade em 2007. Ademais, partindo-se da informação anteriormente lançada de que houve seis processos com recusa de repercussão geral sem fundamentação em 2008, é possível concluir-se que a rejeição de repercussão geral por infraconstitucionalidade naquele ano foi de apenas um caso²⁰¹. Em 2009, o número saltou para 29; e no curto período de 1º/1/2010 a 2/5/2010 foram computados 11 casos.

A explicação para esse fenômeno pode ser encontrada no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, pois a Emenda Regimental 31, publicada em 29 de maio de 2009, acrescentou o § 2º ao art. 324, para estabelecer que ausência de pronunciamento no prazo será considerada como manifestação de inexistência de repercussão geral nos casos em que o relator declarar que a matéria é infraconstitucional.

²⁰¹ Total de casos de repercussão geral rejeitada – (rejeição de matéria constitucional + ausência de fundamentação) = 25 – (18 + 6) = 25 – 24 = 1.

Embora o texto constitucional (art. 102, § 3º) seja claro no sentido de que a repercussão geral há de ser reconhecida para questões constitucionais, os ministros do Supremo Tribunal Federal não tinham o hábito de rejeitar a repercussão pelo fato de a matéria ser infraconstitucional.

O instituto, na prática, era aplicado aos casos em que há questão constitucional e os ministros deveriam votar pela existência, ou não, de relevância e transcendência da matéria.

O primeiro caso com rejeição de repercussão geral em que se suscitou a infraconstitucionalidade do tema foi o Recurso Extraordinário 575.526²⁰², cuja votação encerrou-se em 16/10/2008, e o acórdão foi publicado no Diário da Justiça eletrônico de 31/10/2008. A Ministra Cármen Lúcia, relatora, sustentou que a matéria – reconhecimento de direitos previstos no estatuto dos servidores públicos, especificamente contagem do tempo de serviço, em virtude da alteração do regime celetista para o estatutário – “aparenta natureza infraconstitucional” e é residual. O Ministro Marco Aurélio acompanhou a relatora, mas foi mais enfático em sua manifestação, ao afirmar que “a leitura do acórdão impugnado mediante o extraordinário revela a adoção de entendimento à luz de normas estritamente legais e locais, não se abrindo a via do extraordinário”.

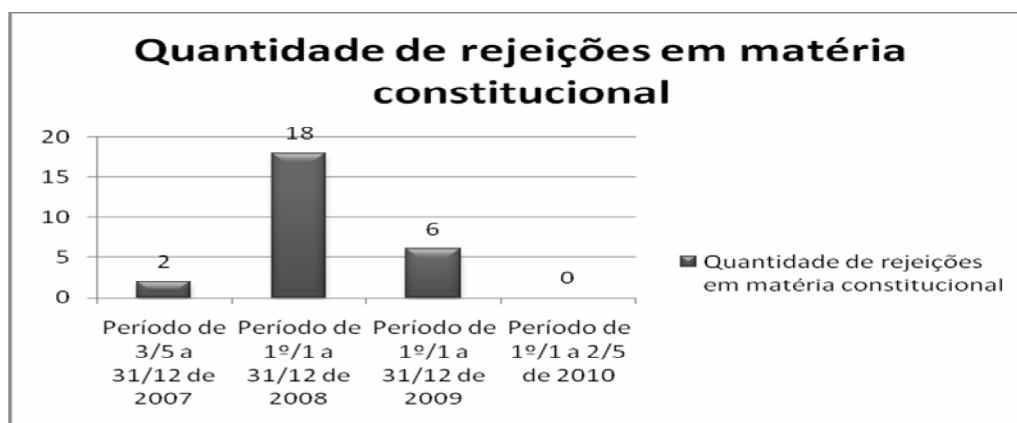
No julgamento do Recurso Extraordinário 584.608²⁰³, a Relatora Ministra Ellen Gracie sustentou ser possível aplicar os efeitos da ausência de repercussão geral tanto quando a questão constitucional debatida nos autos for de fato desprovida da relevância exigida, como também nos casos em que não há sequer matéria constitucional a ser discutida em recurso extraordinário. O Ministro Ricardo Lewandowski manifestou-se, de forma expressa, favoravelmente a este procedimento, e a Corte concluiu que a matéria é infraconstitucional.

²⁰² BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 575.526, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 31/10/2008.

²⁰³ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 584.608, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 13/3/2009.

Referido julgamento, concluído em 4/12/2008 e com acórdão publicado em 13/3/2009, impulsionou a edição da Emenda Regimental 31 e, conseqüentemente, o aumento do número de rejeições de repercussão geral, ao fundamento de infraconstitucionalidade do assunto.

Pelo exposto, como este capítulo foca os casos de recusa de repercussão geral em temas constitucionais, para aferir se esta rejeição representa hipótese de repartição de competências constitucionais, o estudo se volta aos primeiros anos de vigência do instituto, já que foi neste período que surgiu o maior número de ocorrência, conforme o gráfico²⁰⁴ a seguir:



Em 2007, quando o instituto da repercussão geral ainda estava em fase embrionária, o Supremo Tribunal Federal rejeitou a repercussão de apenas dois temas; Em 2008, o número de julgamentos pela inexistência de repercussão de temas constitucionais saltou para 18; Em 2009, o número reduziu para 6, sobretudo em decorrência da edição da Emenda 31 ao Regimento Interno do STF, já que se passou a rejeitar repercussão geral de temas infraconstitucionais. Por fim, não foi encontrado nenhum julgamento que rejeitou a repercussão no período compreendido entre 1º/1/2010 e 2/5/2010.

Nos três primeiros anos de vigência do instituto, o Supremo negou a repercussão geral em 26 temas constitucionais, o que corresponde a 36% dos casos que não tiveram repercussão reconhecida.

²⁰⁴ Gráfico 4.2.

Após análise das manifestações nos 26 processos-paradigmas, foi possível constatar que há dois motivos que, isolada ou cumulativamente, podem fundamentar a rejeição de repercussão geral: a) o caso não transcende aos interesses subjetivos das partes; e b) a questão constitucional não possui relevância social, econômica, jurídica e política. O agrupamento dos casos permite a montagem da seguinte tabela²⁰⁵:

Motivo da Rejeição de Repercussão e Existência de Matéria Constitucional	
Ausência de transcendência como fundamento isolado	12
Inexistência de relevância como fundamento isolado	3
Ausência de transcendência e inexistência de relevância	11

Essa tabela demonstra que o principal motivo para a rejeição de repercussão geral em temas constitucionais é a não transcendência da discussão aos interesses subjetivos das partes, já que há 23 ocorrências em que consta essa fundamentação, no total de 26 casos. O gráfico²⁰⁶ a seguir resume percentualmente o agrupamento realizado:



²⁰⁵ Tabela 4.4.

²⁰⁶ Gráfico 4.3.

A ausência de transcendência apareceu como fundamento de 88% das decisões estudadas, e era motivo isolado em 46% dos julgados, o que corresponde em números, respectivamente, a 23 e 11 acórdãos.

Transcender os interesses individuais da causa significa espalhar efeitos para a coletividade de um modo geral. Segundo Bruno Dantas, o constituinte derivado estabeleceu que as pretensões hábeis a justificar a intervenção do STF são as que desbordam da mera conveniência das partes processuais e alcança, ainda que indiretamente, um número de indivíduos que, de tão grande, merece ser traduzido pelo adjetivo geral²⁰⁷.

Assim, o Supremo tem rejeitado a repercussão de temas constitucionais residuais, que aconteceram em dado momento histórico e não podem se repetir ou que atinjam um número limitado de pessoas.

Feitas todas essas considerações, é possível avançar-se no estudo para perquirir se a repercussão geral é realmente um meio de repartição de competências constitucionais.

4.2 A Repercussão Geral é Meio de Repartição de Competências Constitucionais?

4.2.1 Explicação do procedimento de pesquisa

Objetiva-se, neste tópico, verificar se a hipótese de repercussão geral como meio de repartição de competências constitucionais é verdadeira.

Para tanto, optou-se por estudar a jurisprudência anterior a 3/5/2007 do Supremo Tribunal Federal relacionada a um tema constitucional que teve repercussão geral rejeitada e comparar com decisões proferidas pelo

²⁰⁷ DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e do direito comparado. São Paulo: RT, 2010, p. 237.

Superior Tribunal de Justiça após o julgamento pela inexistência de repercussão geral.

O Superior Tribunal de Justiça foi escolhido para comparação basicamente por três motivos: a) é o principal responsável pela uniformização de jurisprudência nacional; b) é um órgão único na estrutura do Judiciário – ao contrário dos tribunais de justiça e tribunais regionais federais –, circunstância que facilita a coleta de dados, em virtude da concentração de informações; e c) possui competência mais ampla que tribunais superiores de justiça especializadas, como o Tribunal Superior do Trabalho e o Tribunal Superior Eleitoral.

A ideia originária era selecionar determinado tema e descobrir o entendimento do STF sobre o assunto antes da sistemática da repercussão geral. Em seguida, informar o julgamento pela rejeição de repercussão geral e verificar como o Superior Tribunal de Justiça passou a decidir as questões constitucionais após esse julgamento.

Caso o STJ decidisse a questão diversamente da orientação do STF, a hipótese de repercussão geral como meio de repartição de competências constitucionais estaria confirmada.

Ainda que a decisão do STJ fosse de acordo com o antigo entendimento do STF, seria possível comparar as fundamentações dos julgados para verificar se o Superior Tribunal de Justiça estava apenas reproduzindo a orientação que o Supremo sustentava ou efetivamente exercendo sua nova competência constitucional. Esta última situação também comprovaria a hipótese levantada.

Ocorre que o estudo não permitiu demonstrar, de forma sistemática, que a repercussão geral é um meio de repartição de competências constitucionais, pelos motivos que se passa a expor.

Inicialmente, decidiu-se estudar os casos mais antigos com repercussão geral rejeitada, uma vez que haveria transcurso de prazo suficiente para manifestações do Superior Tribunal de Justiça após a rejeição de repercussão.

Assim, foi selecionado o Recurso Extraordinário 565.138²⁰⁸, que é o primeiro processo-paradigma em que o Tribunal se manifestou pela inexistência de repercussão geral. O assunto em debate nesse recurso cinge-se à indenização por danos morais e materiais decorrentes de manipulação de resultados de partidas de futebol.

O fato é que se trata de assunto muito específico e não foram encontrados outros registros anteriores no *síte* do STF ou do STJ, o que frustrou a primeira tentativa de validação da hipótese.

Em seguida, passou-se a estudar o Recurso Extraordinário 556.385²⁰⁹, segundo processo mais antigo em que a repercussão foi rejeitada. O tema em debate diz respeito à redução, de ofício, de multa fixada em sentença, no caso de descumprimento de obrigação de fazer. Também não foram encontrados precedentes suficientes para a comparação que se pretendia fazer.

Em seguida, selecionou-se o Recurso Extraordinário 568.657²¹⁰, que versa sobre exigibilidade de cobrança amigável prévia ao ajuizamento da execução fiscal, prevista no Código Tributário Municipal de Campo Grande-MS. Contudo, também não foram encontrados precedentes do STF sobre o tema. O Ministro Marco Aurélio havia determinado a remessa de alguns precedentes à Procuradoria-Geral da República, para parecer, todavia o primeiro julgamento do caso foi pela rejeição de repercussão geral.

Em virtude de todas essas ocorrências, foi possível perceber que o Supremo Tribunal Federal era muito tímido no início da vigência da repercussão geral – naturalmente porque o instituto ainda estava em fase de conformação –, pois só se negou a apreciar demandas muito específicas e que não transcendiam aos interesses subjetivos das partes, como na situação do

²⁰⁸ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 565.138, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, DJe 7/12/2007.

²⁰⁹ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 556.385, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, DJe 7/12/2007.

²¹⁰ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 568.657, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 1º/2/2008.

torcedor que pleiteia indenização em decorrência das fraudes ocorridas no campeonato brasileiro da segunda divisão que prejudicaram seu time.

Assim, optou-se por fazer a análise comparativa de temas mais recentes, julgados em um contexto em que a repercussão geral já estava consolidada. Contudo, verificou-se que os 29 últimos casos de repercussão geral rejeitada julgados até 2/5/2010 têm como fundamento a infraconstitucionalidade do tema, motivo que impede a análise comparativa como meio para aferir se a repercussão geral do recurso extraordinário é modo de repartição de competências constitucionais.

Decidiu-se, portanto, verificar o processo mais recente²¹¹ sobre tema constitucional com repercussão geral rejeitada, o Recurso Extraordinário 584.737²¹², no qual se discute a legislação aplicável para reger a pensão decorrente de morte de servidor que, apesar de contratado pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, faleceu após o advento da Lei 8.112/90. Finalmente foram encontrados precedentes em ambos os Tribunais.

4.2.2 Apresentação do Recurso Extraordinário 784.737²¹³

O Recurso Extraordinário 584.737 foi interposto pelo Conselho Regional de Engenharia do Estado do Paraná contra decisão do Tribunal de Justiça daquele estado que determinou a aplicação da Lei 8.112/1990 para reger a pensão por morte de servidor de autarquia federal que, originariamente contratado sob o regime celetista, veio a falecer quando já incidentes as normas estatutárias do regime jurídico único.

O recorrente, que litiga contra a esposa do servidor público falecido, alegou a inconstitucionalidade da conversão de servidores

²¹¹ Do período da pesquisa: 3/5/2007 a 2/5/2010.

²¹² BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 584.737, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 2/10/2010.

²¹³ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 584.737, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 2/10/2010.

contratados pelos Conselhos de Fiscalização Profissionais sob o regime da CLT em servidores públicos estatutários (art. 37, *caput* e inciso II, da Constituição e 19 do ADCT). Assim, sustenta que seria aplicável ao caso o art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998 aos servidores dos Conselhos de Fiscalização Profissionais regidos pela CLT, e não as normas da Lei 8.112/1990.

Alega, ainda, que o servidor, marido da recorrida, foi contratado em 1967, pelas normas da CLT, sem prestar concurso público, de modo que ele não podia ser elevado à condição de servidor público estatutário pela mera edição da Lei 8.112/1990.

A questão é intrigante porque o art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998 estabelece que os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela legislação trabalhista, sendo vedada qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta.

Ocorre que a Constituição de 1998, em sua redação originária (art. 39), impôs o regime jurídico único para os servidores públicos da Administração Direta, das autarquias e das fundações públicas e, após a edição da Lei 8.112/1990, o regime jurídico estabelecido obrigatoriamente foi o estatutário.

Relembre-se, ainda, que o recorrente tem natureza jurídica de autarquia federal, portanto deve se submeter à exigência constitucional de regime jurídico único.

Do ponto de vista financeiro, a aplicação da Lei 8.112/1990 é mais benéfica ao pensionista, uma vez que o valor da pensão é maior.

Ao apreciar o tema, em votação encerrada em 10/9/2009, o Supremo rejeitou a repercussão geral do tema, por maioria de votos, vencidos os Ministros Ayres Britto, Gilmar Mendes e Marco Aurélio. A maioria dos membros da Corte acompanhou o voto da Relatora Ministra Ellen Gracie, para quem o exame do direito pretendido pela pensionista (recorrida), de receber a pensão decorrente do falecimento do seu marido nos termos da Lei 8.112/1990 ou de acordo com a legislação previdenciária, não ultrapassa os interesses

subjetivos da causa, nos termos do § 1º do art. 543-A do Código de Processo Civil.

4.2.3 Proposta de análise comparativa entre o antes e o depois da rejeição de repercussão geral: identificação de um novo problema

É certo que o Supremo Tribunal Federal, antes da sistemática da repercussão geral, não poderia se desobrigar de apreciar as questões constitucionais que lhe eram postas, desde que preenchidos os requisitos do recurso e as condições da ação. Essa obrigação decorre do princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição.

Todavia, a Emenda Constitucional 45 acrescentou o art. 102, § 3º, à Constituição, dispositivo que atribuiu competência ao STF para apreciar as questões constitucionais mais relevantes do país do ponto de vista econômico, social, jurídico ou político e que ultrapassem os interesses subjetivos das partes. Assim, o Supremo passou a deter poder para negar-se a julgar determinada demanda, desde que 2/3 dos membros compartilhem da orientação de que o processo não deve ser julgado pela Corte. Foi exatamente o que ocorreu no Recurso Extraordinário 584.737, acima relatado.

Verificou-se, contudo, que o tema em discussão nesse processo-paradigma é antigo e já foi enfrentado pelo Supremo em outras oportunidades, antes da sistemática da repercussão geral.

Registre-se o julgamento do Recurso Extraordinário 221.069²¹⁴, em que a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal decidiu que a legislação aplicável ao caso é a que estava vigente na época do falecimento/aposentadoria, de modo que, se o servidor aposentou-se ou faleceu antes da entrada em vigor da Lei 8.112/1990, que estabeleceu o

²¹⁴ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 221.069, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJ 8/11/2002.

regime jurídico único dos servidores federais, a legislação aplicável é a previdenciária, e não a estatutária.

Nesse mesmo sentido, há decisão da Primeira Turma da Corte, em acórdão²¹⁵ que restou assim ementado:

EMENTA: Pensão por morte: Const, art. 40, § 5º: não incidência sobre pensão previdenciária de servidor falecido quando vinculado ao Estado por relação trabalhista. O art. 40, § 5º, da Constituição, ao estabelecer que "o benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido", embora não faça distinção entre pensões concedidas antes e pensões concedidas após o advento da Carta de 1988 – conforme se decidiu no julgamento do MS 21.521 (Velloso, DJ 6.8.93) –, só alude às pensões estatutárias, isto é, às pensões instituídas por servidor público: não beneficia, assim, ao servidor falecido antes da Constituição – e, pois, da instituição do regime único –, quando vinculado ao Estado por relação trabalhista e não estatutária.

Esses precedentes²¹⁶ permitem concluir que a orientação do Supremo sobre o tema, antes da sistemática da repercussão geral, era no sentido de que a pensão só deveria ser regida pelas normas da Lei 8.112/1990 se o falecimento do servidor ocorresse após a Constituição de 1988 e sob a égide da referida lei, que estabeleceu o regime jurídico único dos servidores federais.

No âmbito do Superior Tribunal Justiça, encontrou-se apenas um precedente específico do tema posterior à rejeição de repercussão geral pelo Supremo. Trata-se do Recurso Especial 1.189.040²¹⁷, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJ 2/6/2010. Ocorre que o Superior Tribunal de Justiça não conheceu do recurso especial, ao fundamento de que a discussão é constitucional.

²¹⁵ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 223.732, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 10/11/2000.

²¹⁶ No mesmo sentido dos precedentes referidos, podem ser citadas as seguintes decisões monocráticas: Agravo de Instrumento 558.882, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 17/10/2008; e Recurso Extraordinário 448.854, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 24/5/2005.

²¹⁷ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.189.040²¹⁷, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJ 2/6/2010.

Esse fenômeno demonstra que o Superior Tribunal de Justiça, órgão judicial criado pela Constituição de 1988 para assumir a competência não constitucional do Supremo Tribunal Federal, ainda adota mecanismos de autocontenção para não exercer controle de constitucionalidade. Entretanto, o fato é que todos os órgãos do Judiciário brasileiro podem exercer controle difuso de constitucionalidade e o STJ detém um papel de fundamental importância após a repercussão geral, pois decidirá, em última instância, as questões constitucionais para as quais o Supremo rejeitou repercussão²¹⁸.

Neste caso específico, fica a dúvida sobre quem decidirá a questão, já que o STF rejeitou a repercussão geral do tema e o STJ não conheceu do recurso especial porque o tema versado é constitucional. É um problema que depende de conformação.

4.2.3 Análise de um caso alternativo: Recurso Extraordinário 592.321²¹⁹

No levantamento de dados para a elaboração desta pesquisa, optou-se, também, por selecionar para estudo o caso intermediário dos 73 que tiveram repercussão geral rejeitada até 2/5/2010. Escolheu-se, portanto, o 37º caso, cujo processo-paradigma é o Recurso Extraordinário 592.321²²⁰. Trata-se de mais uma tentativa de promover a análise comparativa que se pretende fazer.

A discussão versada nesse processo diz respeito à possibilidade, ou não, de modulação dos efeitos de declaração incidental de inconstitucionalidade de lei municipal que instituiu a cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) com alíquotas progressivas, além de Taxa

²¹⁸ Desde que não se trate de competência de tribunal superior de justiça especializada, como o Tribunal Superior do Trabalho ou Tribunal Superior Eleitoral.

²¹⁹ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 592.321, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 9/10/2009.

²²⁰ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 592.321, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 9/10/2009.

de Iluminação Pública e Taxa de Coleta de Lixo e Limpeza sem observância de requisitos constitucionais.

Partindo do pressuposto de que as leis vigoraram por anos a fio, o Município do Rio de Janeiro pleiteou a modulação de efeitos, para que não fosse obrigado a restituir o indébito, contudo o Supremo rejeitou a repercussão geral, por entender que a questão não transcende os interesses subjetivos do município.

Antes desse julgamento paradigmático, o STF entendia que a modulação não era possível. Nesse sentido, o Recurso Extraordinário 364.304, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJ 6/11/2006; o Agravo de Instrumento 582.280, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 6/11/2006; e o Agravo de Instrumento 440.881, Rel. Min. Eros Grau, Primeira Turma, DJ 23/2/2007.

No julgamento do Recurso Extraordinário 364.304, o Supremo entendeu pela impossibilidade da declaração de não recepção com efeitos meramente prospectivos, além do que indicou a falta de demonstração da repercussão econômica, da gravíssima lesão à ordem pública ou à segurança jurídica ou da violação a qualquer outro princípio constitucional relevante para o caso. A norma impugnada era anterior à Constituição de 1988, portanto não se estava diante de caso de declaração de inconstitucionalidade – pressuposto para a modulação –, mas de não recepção.

Rejeitada a repercussão geral, coube ao Superior Tribunal de Justiça se posicionar sobre o tema, o que ocorreu em vários julgamentos, entre os quais o Recurso Especial 1.184.895, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 11/5/2010; o Agravo de Instrumento 1.089.051, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 9/9/2009; e o Recurso Especial 636.261, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 24/9/2009, este com a seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. IPTU. TIP. TCLLP. AÇÃO ANULATÓRIA DE LANÇAMENTO. CUMULADA COM PEDIDO DE REPETIÇÃO DO INDÉBITO. CONTROLE DE

CONSTITUCIONALIDADE. ART. 27 DA LEI 9.868/1999. EFICÁCIA *EX NUNC*. INVIABILIDADE. OMISSÃO CONFIGURADA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS COM EFEITOS INFRINGENTES. RETORNO DOS AUTOS À INSTÂNCIA DE ORIGEM.

1. Hipótese em que o Tribunal *a quo* reconheceu a inconstitucionalidade e a ilegalidade do lançamento do IPTU, da TIP e da TCLLP, pelo sistema de alíquota progressiva, mas indeferiu o pedido de repetição do indébito, ante a aplicação de efeito *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade da norma.

2. Nos termos do art. 27 da Lei 9.868/1999, somente o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, pode atribuir eficácia *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade de lei.

3. Comprovada a ilegalidade da cobrança, o contribuinte tem direito à devolução dos valores pagos indevidamente.

4. Embargos Declaratórios acolhidos, com efeitos infringentes, para determinar o retorno dos autos à instância de origem, a fim de que decida sobre o pedido de repetição do indébito. (sem grifos no original)

Nesse caso, o tribunal *a quo* havia modulado os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, para não obrigar a repetição do indébito, no entanto o Superior Tribunal de Justiça cassou essa decisão.

Percebe-se que o Superior Tribunal de Justiça adotou entendimento semelhante à antiga orientação do Supremo Tribunal Federal, mas a justificação da decisão é diversa, pois o STJ entendeu que apenas o Supremo Tribunal Federal pode realizar modulação de efeitos em sede de controle de constitucionalidade. Não há registro de que o Supremo perfilha este entendimento, motivo por que se pode asseverar que o STJ efetivamente exerceu sua nova competência constitucional neste caso, mesmo chegando substancialmente à mesma conclusão do Supremo – impossibilidade de modulação de efeitos das decisões contrárias ao Município do Rio de Janeiro.

4.2.4 Um caso aleatório: Recurso Extraordinário 599.903²²¹

Inicialmente, é importante justificar o adjetivo “aleatório” que se atribui ao Recurso Extraordinário 599.903. Trata-se de esclarecimento sobre a ausência de filtros objetivos para seleção e estudo do caso.

Tendo em vista que critérios de escolha predeterminados foram incapazes de indicar precedentes que permitissem o cotejo entre decisões antigas do Supremo Tribunal Federal e acórdãos recentes do Superior Tribunal de Justiça, decidiu-se, com o escopo de aprofundar as reflexões sobre a repercussão geral como meio de repartição de competências constitucionais, selecionar o único caso encontrado em que se verificaram decisões divergentes entre o Supremo e o STJ.

Como o precedente não foi selecionado pela aplicação de filtros, mas por escolha, após várias consultas, não é possível afirmar que ele confirma a hipótese lançada. De qualquer forma, representa um indício no sentido dessa ratificação.

Pois bem, o processo-paradigma versa sobre fixação de honorários advocatícios em execução não embargada contra a Fazenda Pública de sentença proferida em ação coletiva.

Sobre esse tema, o art. 1º-D da Lei 9.494/1997, na redação dada pela Medida Provisória 2.180-35/2001, estabelece que não são devidos honorários advocatícios pela Fazenda Pública nas execuções não embargadas.

Ao apreciar a matéria, no julgamento do Recurso Extraordinário 420.816²²², Redator para o acórdão Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 10/11/2006, o Supremo Tribunal Federal concluiu pela constitucionalidade com interpretação conforme do referido dispositivo, de modo que lhe reduziu a

²²¹ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 599.903, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 11/9/2009.

²²² BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 420.816, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 10/12/2006.

aplicação à hipótese de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, excluídos os casos de pagamento de obrigações definidos em lei como de pequeno valor.

Em outros precedentes, o Supremo decidiu pela impossibilidade de condenação em honorários advocatícios nas execuções não embargadas contra a Fazenda Pública, ainda que se trate de execução de ação coletiva. A título de exemplo, citem-se o Agravo de Instrumento 615.415²²³ e o Recurso Extraordinário 435.757²²⁴.

Decidiu-se que não são devidos honorários advocatícios quando a execução não tiver sido embargada, salvo em condenações de obrigações de pequeno valor. Afirmou-se expressamente que essa orientação também se aplica aos títulos executivos emanados de ações coletivas. Assim, a Corte entendeu que a Medida Provisória 2.180/2001 adotou como critério para a condenação em honorários a oposição, ou não, de embargos à execução, não importando se a ação de conhecimento tenha sido coletiva.

Em 27/8/2009, a votação do recurso-paradigma RE 599.903 encerrou-se e o Supremo rejeitou a repercussão geral do tema²²⁵.

Em consulta ao *site* do Superior Tribunal de Justiça, foram encontrados vários precedentes em sentido diverso do que o Supremo sustentava, tais como o Recurso Especial 1.149.624, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 1/7/2010; e o Agravo de Instrumento 1.339.961, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 9/11/2010, este com a seguinte ementa:

²²³ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 615.415, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 19/12/2007.

²²⁴ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 435.757, Segunda Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 5.2.2010.

²²⁵ Embora o Supremo Tribunal Federal tenha concluído pela infraconstitucionalidade da matéria nesse julgamento, a Corte já havia apreciado a questão em um sem-número de demandas, antes da sistemática da repercussão geral. Essa observação é apenas um adendo para demonstrar a falta de coerência de algumas decisões do Supremo com a própria jurisprudência firmada pelo órgão. A repercussão geral poderia ser rejeitada por ausência de relevância ou transcendência, mas o foi por infraconstitucionalidade.

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. ANUËNIOS. EMBARGOS À EXECUÇÃO. PRESCRIÇÃO NÃO OCORRENTE NO CASO CONCRETO. HONORÁRIOS INDEPENDENTES. ENTENDIMENTO FORMADO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ.

1. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento consagrado no sentido de que é de cinco anos, contados a partir do trânsito em julgado da sentença condenatória, o prazo prescricional para a propositura da ação executiva contra a Fazenda Pública, conforme sufragado na Súmula 150/STF. Precedentes: AgRg no Ag 1.182.787/RS, Rel. Ministra Laurita Vaz, DJe 10.5.2010; AgRg no Ag 1.283.825/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 6.9.2010; AgRg no REsp 1.103.831/RS, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, DJe 15.6.2009, REsp 909.324/RS, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 1º.12.2008, AgRg no REsp 1.056.882/RS, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe 24.11.2008.

2. O STJ firmou o entendimento de que a regra do art. 1º-D da Lei n. 9.494/97 não se aplica ao caso dos autos que envolve execução de sentença proferida em ação civil coletiva. Logo, são devidos honorários advocatícios pela Fazenda Pública, em execução individual de sentença proferida em ações coletivas. Precedentes: EREsp 685.595/RS, Rel. Min. Castro Meira, DJe 4.8.2008; AgRg no Ag 1.263.650/RS, Rel. Ministra Laurita Vaz, DJe 10.5.2010; AgRg no Ag 701.411/PR, Rel. Desembargador convocado do TJ/SP Celso Limongi, DJe 3.11.2009.

3. Das razões acima expendidas, verifica-se que o Tribunal *a quo* decidiu de acordo com jurisprudência desta Corte, de modo que se aplica à espécie o enunciado da Súmula 83/STJ, inclusive, aos recursos especiais interpostos com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional.

Agravo regimental improvido. (sem grifos no original)

O confronto entre as decisões do Supremo Tribunal Federal e as do Superior Tribunal de Justiça mostra que os entendimentos dos tribunais são diametralmente opostos.

Tendo em vista que o Supremo rejeitou a repercussão geral do tema, o Superior Tribunal de Justiça tem decidido processos sobre o assunto, sem a possibilidade de interposição de recurso a outra instância, o que revela um indício de repartição de competências entre as Cortes.

O que antes era decidido pelo Supremo Tribunal Federal em determinado sentido, agora é decidido pelo Superior Tribunal de Justiça em sentido diverso.

4.2.5 Considerações finais

As pesquisas apresentadas neste capítulo tiveram o condão de comprovar a hipótese segundo a qual a repercussão geral é um meio de repartição de competências constitucionais, contudo não foi possível ratificá-la de forma cabal.

Inicialmente, as pesquisas indicaram resultados infrutíferos, pois não foi possível realizar a análise comparativa entre decisões antigas do Supremo Tribunal Federal, anteriores à sistemática da repercussão geral, e decisões recentes do Superior Tribunal de Justiça, posteriores à rejeição de repercussão geral pelo STF.

Os principais motivos que obstaculizaram a pesquisa foram:

a) Curto intervalo de tempo entre as decisões que rejeitaram a repercussão geral de temas constitucionais e o período de elaboração da pesquisa. Não houve tempo hábil para consolidação de jurisprudência nova no Superior Tribunal de Justiça, seja porque ainda não foram interpostos recursos especiais, seja porque eles ainda não puderam ser julgados;

b) As rejeições de repercussão geral mais antigas do Supremo Tribunal Federal dizem respeito a temas muito específicos, como indenização por danos morais sofridos por torcedor que viu seu time ser rebaixado no campeonato brasileiro da segunda divisão, em virtude de fraudes realizadas no torneio²²⁶. Essas discussões que atingem uma quantidade reduzidíssima de pessoas não se reproduzem em número significativo de processos, razão pela

²²⁶ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 565.138, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, DJe 7/12/2007.

qual inexistem precedentes tanto do Supremo como do STJ, o que impede o cotejo, por inexistência de objeto de comparação;

c) As decisões mais recentes que rejeitaram a repercussão geral fundaram-se na infraconstitucionalidade da matéria, motivo pelo qual não servem de objeto de análise para identificação da repercussão geral como meio de repartição de competências constitucionais, pelo simples motivo de que não há competência constitucional em discussão; e

d) O Superior Tribunal de Justiça ainda está tímido em relação a sua nova atribuição de órgão apreciador de questões constitucionais em última instância. No caso relatado por ocasião da apresentação do Recurso Extraordinário 784.737²²⁷, demonstrou-se que o Superior Tribunal de Justiça não conheceu de recurso especial porque a matéria nele versada era constitucional, mesmo após a rejeição de repercussão geral do tema pelo Supremo Tribunal Federal. Essa é uma questão que precisa ser conformada, pois o STJ não pode deixar de apreciar matérias que são de sua competência.

De qualquer forma, a pesquisa também não foi capaz de demonstrar que a repercussão geral não promove repartição de competências constitucionais, na medida em que foram encontrados indícios de que a repartição tem ocorrido com sucesso em alguns casos, entre eles, registrem-se o Recurso Extraordinário 592.321²²⁸ e o Recurso Extraordinário 599.903²²⁹. No primeiro caso, o STJ concordou com a orientação antiga do Supremo Tribunal Federal por motivo diverso e, no segundo, o Tribunal Superior adotou entendimento divergente do que defendia o Supremo.

Por todo exposto, pode-se afirmar que o instituto da repercussão geral está em constante evolução. Atualmente, ainda não é possível demonstrar-se de forma sistemática que a repercussão geral promove repartição de competências constitucionais, embora já existam alguns indícios.

²²⁷ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 584.737, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 2/10/2010.

²²⁸ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 592.321, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 9/10/2009.

²²⁹ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 599.903, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 11/9/2009.

Pensa-se que a hipótese possa ser confirmada daqui a alguns anos, pois circunstâncias externas (tempo, especificidade dos casos, necessidade de mudança de postura do Superior Tribunal de Justiça) impediram a ratificação nos tempos atuais.

5 O SISTEMA ECLÉTICO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

5.1 O Problema do Controle Difuso de Constitucionalidade e a Necessidade de Aproximação do Modelo de Controle Abstrato

Há dois clássicos modelos de controle de constitucionalidade no mundo: o modelo de controle abstrato, oriundo do direito austro-germânico, que teve Hans Kelsen como o seu principal expoente; e o modelo de controle difuso de constitucionalidade, que nasceu no direito norte-americano e tem como marco o famoso caso *Marbury x Madison*, julgado pela Suprema Corte Americana em 1803²³⁰.

O Brasil incorporou os dois modelos ao ordenamento jurídico nacional.

O controle abstrato de constitucionalidade é exercido exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal, após provocação dos legitimados constitucionalmente (art. 103 da CF) e se dispõe a analisar a compatibilidade vertical de atos normativos marcados pela generalidade, impessoalidade e abstratividade com a Constituição.

Já o controle difuso é exercido por todos os órgãos jurisdicionais de modo incidental. Na realidade, nesse modelo não se tem o objetivo de declarar a inconstitucionalidade de uma norma, mas de assegurar um direito ao litigante; ocorre que, para assegurar-se o direito, imprescindível é o afastamento da norma, diante da inconstitucionalidade.

O controle abstrato só pode ser exercido em ações constitucionais específicas – ação direta de inconstitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental –, enquanto o controle difuso pode ser exercido em qualquer ação judicial.

²³⁰ LEAL, Saul Tourinho. **Controle de constitucionalidade moderno**. Niterói: Impetus, 2010, p. 85.

Há uma importante diferença nos modelos em relação aos efeitos da decisão. No modelo abstrato, a decisão proferida tem eficácia geral (*erga omnes*) e vinculante, enquanto no modelo difuso a eficácia da decisão restringe-se às partes envolvidas no processo.

Sobre esse tema, Gilmar Ferreira Mendes sustenta que o sistema de controle de constitucionalidade pátrio é um dos mais intrincados do mundo. A Constituição de 1988 reforçou a proteção dos direitos subjetivos e, ao mesmo tempo, concebeu novas garantias judiciais de proteção da ordem constitucional objetiva. Em consequência, surgiu um complexo sistema de controle de constitucionalidade que traz consigo várias dificuldades, entre as quais o difícil problema da convivência entre os dois modelos de controle de constitucionalidade existentes no direito brasileiro²³¹.

Carmen Azambuja sintetiza o contexto em que surgiu o controle de constitucionalidade e explica o problema advindo da convivência entre os dois modelos diversos decorrente da manutenção de suas características elementares:

A matriz constitucional brasileira acompanha o sistema de controle norte-americano quanto à revisão dos atos dos outros poderes pelo Poder Judiciário, como jurisdição *una*. No entanto, por influência da cultura legalista da época, firmada pela matriz francesa na separação rígida de poderes e ratificada pelo controle de constitucionalidade alemão como jurisdicional/abstrato, o controle de constitucionalidade brasileiro cedeu a um hibridismo procedimental do controle de constitucionalidade da Europa Continental. Ele conjuga as vias procedimentais concentrada (do controle jurisdicional europeu) e difusa (do controle judicial norte-americano) de controle de constitucionalidade dentro do mesmo Poder Judiciário.

Por serem todos os expedientes processuais exercidos em um processo judicial, pelo judiciário, esse hibridismo procedimental ocasiona uma deformação na utilização e extensão da

²³¹ MENDES, Gilmar Ferreira. O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade. In: **Tratado de Direito Constitucional**. V. I. Coord. Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 306.

declaração de inconstitucionalidade do controle de constitucionalidade brasileiro pela via difusa²³².

Não são raros os precedentes em que o Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre determinado caso, sem que sua decisão fosse capaz de resolver a questão em debate de modo geral, mas apenas para o caso particular que a Corte analisou. Isso ocorreu em relação a muitas decisões proferidas em sede de controle difuso de constitucionalidade.

Percebe-se, pois, que decisões proferidas pelo mesmo órgão e, às vezes, com idêntica composição têm pesos diferentes conforme adotadas em sede de controle abstrato ou difuso de constitucionalidade.

Por isso é que há muito engajamento jurisprudencial e doutrinário para solucionar o problema, principalmente no que tange aos efeitos e às técnicas de decisão²³³.

Neste capítulo, dispõe-se a lançar algumas reflexões sobre a tendência de aproximação entre os dois modelos, com a predominância das características do controle abstrato europeu-continental. Esse fenômeno é denominado abstrativização ou objetivação do controle difuso de constitucionalidade.

Ao analisar o fato, Jonathas Vieira de Lima comenta que a decisão proferida em sede de controle difuso deveria produzir efeitos apenas entre as partes, por se tratar de controle incidental dentro de um processo subjetivo. Entretanto, o que se vem percebendo na jurisprudência da Suprema Corte é uma abstração, bem como uma manipulação dos efeitos da decisão, a

²³² AZAMBUJA, Carmen Luzia Dias de. Controle judicial e difuso de constitucionalidade no direito brasileiro e comparado: efeito *erga omnes* de seu julgamento. Porto Alegre: SAFE, 2008, p. 170-171.

²³³ MENDES, Gilmar Ferreira. O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade. In: **Tratado de Direito Constitucional**. V. I. Coord. Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 306.

exemplo do que acontece no controle abstrato, por expressa previsão legal (art. 27 da lei 9.868/1999)²³⁴.

A mudança é significativa porque a declaração incidental de controle de constitucionalidade sempre foi encarada pela doutrina mais clássica como questão prejudicial, que é fundamento do pedido ou da defesa, motivo pelo qual a decisão não tem autoridade de coisa julgada, nem se projeta fora do processo no qual foi proferida²³⁵.

Não obstante, há autores clássicos que, mesmo antes do surgimento da ação direta de inconstitucionalidade no Brasil, já vislumbravam o efeito *erga omnes* das decisões proferidas em sede de controle difuso, como Lúcio Bittencourt, para quem a declaração de inconstitucionalidade no caso concreto teria eficácia para todos²³⁶.

Institutos e teorias recentes, como a transcendência dos motivos determinantes e as súmulas vinculantes, ratificam a tendência de aproximação entre os modelos clássicos de controle de constitucionalidade. Ademais, a repercussão geral é um instrumento de unificação dos modelos, pois a sistemática de análise de processos-paradigmas faz com que as decisões do Supremo espriam efeitos para um sem-número de demandas sobre o mesmo tema.

5.2 Mecanismos de Abstrativização do Controle Difuso de Constitucionalidade

²³⁴ LIMA, Jonatas Vieira de. A tendência de abstração do controle difuso de constitucionalidade no direito brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1320. Disponível em <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/9485/a-tendencia-de-abstracao-do-controle-difuso-de-constitucionalidade-no-direito-brasileiro>> Acesso: 5/jan./2011.

²³⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. Controle da constitucionalidade. **Revista de Processo**. São Paulo, RT, ano 23, n. 90, abr./jun. 2002, p. 99.

²³⁶ BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. **O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis**. Atualizado por José Aguiar Dias. 2 ed, Brasília: Ministério da Justiça, 1997, p. 141-142.

5.2.1 Transcendência dos motivos determinantes

A natureza idêntica dos modelos de controle de constitucionalidade, quanto às finalidades e aos procedimentos comuns dominantes, não permite a distinção quanto aos efeitos das decisões proferidas no controle direto e no controle incidental²³⁷.

No modelo abstrato, os efeitos da decisão proferida têm eficácia geral (*erga omnes*), enquanto no modelo difuso a eficácia da decisão restringe-se às partes envolvidas no processo.

Essa diferença ocorre porque a coisa julgada – imutabilidade do comando emergente de uma decisão²³⁸ – possui limites objetivos e subjetivos, relacionados, respectivamente, ao pedido às partes envolvidas no processo.

A doutrina processualista ensina que apenas o que foi deduzido no processo e, por conseguinte, objeto de cognição judicial, é alcançado pela autoridade da coisa julgada²³⁹.

No controle abstrato de normas, o objeto da demanda é a declaração de inconstitucionalidade/constitucionalidade do ato normativo impugnado, de modo que o julgamento do pedido espraia efeitos para todas as relações/pessoas regidas por este ato e alcança eficácia geral (*erga omnes*).

Por outro lado, no controle difuso, o objeto da demanda recai sobre um direito que, para ser exercido, pressupõe a análise incidental da constitucionalidade de uma norma cuja eliminação possa modificar, restringir ou suprimir esse direito. Nesse caso, a qualidade de coisa julgada incide sobre a procedência ou improcedência do pleito, e não sobre a compatibilidade do ato questionado com a Constituição.

²³⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. **Revista de informação legislativa**, n. 162, abr/jun. 2004, p. 164.

²³⁸ LIEBMAN, Enrico Tullio. **Eficácia e autoridade da sentença**. Trad. Alfredo Buzaid e Benvindo Aires. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 54.

²³⁹ CÂMARA, Alexandre de Freitas. Lições de direito processual civil. Vol. I. 20. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010, p. 502.

Assim, apenas faz coisa julgada, tanto no controle abstrato quanto no controle concreto o dispositivo da decisão, nos termos do art. 469 do Código de Processo Civil.

Cassio Scarpinella Bueno sustenta que todas as outras questões, ainda que influenciadoras em maior ou menor grau no resultado da decisão, que precisam ser enfrentadas para que a parte dispositiva seja alcançada, não são cobertas pela qualidade de imutabilidade²⁴⁰.

A consequência prática disso é que as decisões em sede de controle difuso de constitucionalidade, mesmo quando proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, não conseguem pacificar de modo definitivo o entendimento sobre a questão constitucional.

Como exemplo, cite-se o *Habeas Corpus* 82.959²⁴¹, no qual o Supremo proferiu decisão declarando incidentalmente a inconstitucionalidade do dispositivo da Lei de Crimes Hediondos que proibia a progressão de regime prisional (§ 1º do art. 2º da Lei 8.072/1990).

Após essa decisão, muitos órgãos jurisdicionais continuaram aplicando o dispositivo, já que o julgado do STF ocorreu em sede de controle difuso. O Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca do Rio Branco-AC divergiu da nova orientação do Supremo e determinou que o cumprimento da pena de crimes hediondos deve ocorrer integralmente em regime fechado.

A decisão do Juiz de Rio Branco foi impugnada por meio da Reclamação 4.335²⁴² no STF, e o relator, Min. Gilmar Mendes, deferiu liminar, para que, mantido o regime fechado de cumprimento de pena por crime hediondo, fosse afastada a vedação legal de progressão de regime, até o julgamento final dessa reclamação.

²⁴⁰ BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil: procedimento comum: ordinário e sumário**. Vol. II. Tomo I. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 388.

²⁴¹ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 82.959, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 1º/9/2006.

²⁴² BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. Reclamação 4.335, Rel. Min. Gilmar Mendes.

No julgamento de mérito, o Ministro asseverou que o juiz de Rio Branco desrespeitou a eficácia *erga omnes* que deve ser atribuída à decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no *Habeas Corpus* 82.959²⁴³, a qual declarou a inconstitucionalidade do artigo 2º, § 1º, da Lei 8.072/1990. Para concluir assim, o relator informou que é difícil admitir que a decisão proferida em sede de controle concentrado possa ser dotada de eficácia geral e a decisão proferida no âmbito do controle incidental, muito mais morosa porque em geral tomada após tramitação da questão por todas as instâncias, continue a ter eficácia restrita entre as partes.

Abstrai-se do voto, ainda, que os motivos determinantes ou a fundamentação para reconhecer o direito do recluso à progressão de regime transcendem o processo subjetivo no qual foi proferida a decisão, isto é, a conclusão pela inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, da Lei 8.072/1990 tem validade geral, independentemente da edição de resolução pelo Senado Federal (Art. 52, X, CF). Nesse julgamento, o Ministro Gilmar Mendes sustentou, também, que houve mutação constitucional do art. 52, X, da Constituição e, como consequência, a resolução do Senado teria efeito meramente publicitário, já que o ato normativo estaria invalidado pelo julgamento da Corte.

Nesse contexto de transcendência da fundamentação, Gilmar Ferreira Mendes apresenta o efeito vinculante como instituto que se dispõe a assegurar aplicabilidade não apenas ao dispositivo, mas também aos motivos determinantes da decisão:

Além de conferir eficácia *erga omnes* às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade, a presente proposta de emenda constitucional introduz no direito brasileiro o conceito de efeito vinculante em relação aos órgãos e agentes públicos. Trata-se de instituto jurídico desenvolvido no Direito processual alemão, que tem por objetivo outorgar maior eficácia às decisões proferidas por aquela Corte Constitucional, assegurando força vinculante não apenas à parte dispositiva da decisão, mas

²⁴³ BRASIL. SUPREMO Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 82.959, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 1º/9/2006.

também aos chamados fundamentos ou motivos determinantes²⁴⁴.

Registre-se que a teoria da transcendência dos motivos determinantes pode ser aplicada também no controle abstrato de constitucionalidade. A título de exemplo, cita-se a hipótese de um Estado que possui norma com conteúdo idêntico à de outro, já declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse caso, a fundamentação do julgamento desta lei também vale para aquela.

Por fim, em atenção à honestidade acadêmica, é imperioso esclarecer que a teoria da transcendência dos motivos determinantes não é aceita de forma pacífica, mas é uma construção jurisprudencial que está em ascensão. O julgamento da Reclamação 4.335 está suspenso, em razão do pedido de vista do Ministro Ricardo Lewandowski. Acredita-se que o desfecho desse caso definirá se houve a efetiva adoção da teoria da transcendência dos motivos determinantes.

5.2.2 Súmulas vinculantes

Súmula pode ser definida como deliberação proferida por tribunais, após o exame reiterado de casos concretos, que elege uma interpretação ou um conjunto de interpretações de dado preceito normativo e direciona a aplicação do Direito²⁴⁵.

As súmulas foram introduzidas no Brasil por sugestão do Ministro Victor Nunes Leal²⁴⁶. Em 1963, já se enfrentava uma crise no Judiciário, em

²⁴⁴ MENDES, Gilmar. O efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal nos processos de controle abstrato de normas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 43, 1 jul. 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/108>>. Acesso em: 13 mar. 2011.

²⁴⁵ NUNES, Jorge Amaury Maia. **Segurança jurídica e súmula vinculante**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 129.

²⁴⁶ ALMEIDA, Leilah L. Gomes de. Aplicação das súmulas vinculantes e a divisão de poderes no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2449, 16 mar. 2010. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutri-na/texto.asp?id=14491>>. Acesso em: 1º out. 2010.

virtude do grande número de processos a serem examinados, então o Ministro mencionou pela primeira vez o termo "Súmula de Jurisprudência predominante no Supremo Tribunal Federal", deixando claro que a súmula não teria efeito vinculante e que qualquer dos ministros poderia propor a revisão do enunciado. As súmulas serviriam como orientação aos demais magistrados do país.

Em 1964 foi apresentado o anteprojeto de reforma do Código de Processo Civil, de autoria do professor Alfredo Buzaid, ao Congresso Nacional, no qual constava a criação de "jurisprudência obrigatória", que conferia força de lei às decisões dos tribunais tomadas por maioria absoluta. Referida proposta, contudo, não foi aprovada e, em seu lugar, nasceu o incidente de uniformização de jurisprudência por meio das súmulas²⁴⁷, as quais não possuem efeito vinculante para outros magistrados que não aqueles que participaram do incidente de uniformização²⁴⁸.

Inicialmente, portanto, as súmulas só tinham natureza diretiva, na medida em que os órgãos jurisdicionais inferiores não estavam obrigados a observá-las. A propósito, o efeito vinculante de decisão judicial só foi instaurado no Brasil por meio da Emenda Constitucional n. 3/1993, muito após a criação dessas súmulas persuasivas.

Com o tempo, verificou-se que as decisões contrárias às súmulas dos tribunais superiores forçavam os jurisdicionados a interpor recursos até que o órgão responsável pela edição do enunciado uniformizasse o entendimento.

Por tal motivo, a Emenda Constitucional 45/2004 associou o efeito vinculante à ideia das súmulas e inaugurou a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal editar súmulas com efeitos vinculantes, desde que mediante

²⁴⁷ Art. 479 do Código de Processo Civil.

²⁴⁸ ALMEIDA, Leilah L. Gomes de. Aplicação das súmulas vinculantes e a divisão de poderes no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2449, 16 mar. 2010. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutri-na/texto.asp?id=14491>>. Acesso em: 1º out. 2010.

decisão de dois terços dos seus membros e após reiteradas decisões sobre matéria constitucional (art. 103-A da Constituição)²⁴⁹.

Para a professora Mônica Sifuentes, as súmulas vinculantes têm natureza de ato jurisdicional normativo, isto é, ato típico e exclusivo da função jurisdicional, que se situa em uma zona cinzenta da distribuição funcional entre os poderes do Estado, dado o seu caráter de obrigatoriedade e generalidade, que o aproxima do conteúdo material da lei²⁵⁰.

As súmulas vinculantes, portanto, representam mecanismo de que o Supremo Tribunal Federal dispõe para obrigar a observância do seu entendimento consolidado, a fim de evitar a reapreciação de questões constitucionais em demandas repetitivas.

5.2.3 Repercussão geral

A racionalização promovida pelo instituto da repercussão geral, por meio do qual se julgam apenas os processos-paradigmas, sela o fim da bipolaridade de modelos difuso e abstrato cuja obsolescência já era visualizada há muito tempo por Francisco Segado²⁵¹.

O termo misto que se invoca para adjetivar o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro é sinônimo de misturado, e não de dual.

As características comuns aos modelos abstrato e concreto deixam o sistema brasileiro tão imbricado, que não é possível inseri-lo em nenhum dos tipos clássicos de modelo de controle de constitucionalidade, seja o anglo-saxão, seja o austro-germânico.

²⁴⁹ A norma constitucional foi regulamentada pela Lei 11.417/2006 e pelas Resoluções 381 e 388 do Supremo Tribunal Federal.

²⁵⁰ SIFUENTES, Mônica. **Súmula vinculante**: um estudo sobre o poder normativo dos tribunais. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 275.

²⁵¹ SEGADO, Francisco Fernández. La obsolescencia de La bipolaridad tradicional (modelo americano – modelo europeu-kelseniano) de los sistemas de justicia constitucional. In: **Direito Público**. V. 1. N. 2. Out./dez. 2003. Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2003, p. 55-82.

Também não se pode afirmar que vigem os dois modelos simultaneamente, uma vez que o sistema adotado no Brasil é diferente de todos os outros existentes no mundo. O termo “eclético” utilizado por Gustavo Binenbojm²⁵² para adjetivar o sistema de jurisdição constitucional brasileiro é mais adequado.

Diversos mecanismos de objetivação do controle difuso de constitucionalidade comprovam essa situação, a exemplo das súmulas vinculantes e da transcendência dos motivos determinantes da decisão em sede de recurso extraordinário, conforme se abordou nos tópicos anteriores.

Além deles, a repercussão geral do recurso extraordinário funciona, a um só tempo, como mecanismo de concentração do controle de constitucionalidade, quando há reconhecimento de repercussão geral, e de distribuição de competências para a promoção do controle, quando se nega a repercussão geral.

No primeiro caso, o Supremo Tribunal Federal analisa um caso paradigmático e os tribunais de origem se posicionam de acordo com a orientação da Corte Suprema, seja por meio de retratação, se houver dissonância, ou simplesmente pela declaração de prejudicialidade do recurso extraordinário, quando os entendimentos são coincidentes.

Na outra situação, a jurisdição constitucional exercida pelos tribunais de origem é fortalecida, pois eles decidirão em última instância, ainda que se trate de matéria constitucional²⁵³ – na hipótese de o STF negar repercussão geral à matéria constitucional diante da não transcendência aos interesses subjetivos da causa ou da ausência de relevância social, jurídica, econômica ou política.

A teoria da transcendência dos motivos determinantes complementa e reforça a sistemática da repercussão geral. Em muitos casos em que a repercussão geral é reconhecida, abstrai-se a questão constitucional

²⁵² BINEBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 129.

²⁵³ Sobre o tema, ler o Capítulo 4 deste trabalho, que versa sobre a repercussão geral como meio de repartição de competências constitucionais.

debatida no recurso-paradigma, a fim de que a orientação firmada sirva para resolver tantos processos quanto possível.

Assim, se uma questão constitucional diz respeito à inconstitucionalidade de lei municipal que instituiu taxa de iluminação pública sem os requisitos constitucionais do tributo, a decisão proferida valerá para qualquer norma que se encaixe na situação, independentemente da lei municipal julgada no recurso-paradigma.

Quanto às súmulas vinculantes, trata-se de instituto complementar, que pode ser utilizado tanto em associação à repercussão geral, como para solucionar demandas que se repetem em classes processuais diversas de recurso extraordinário e de agravo de instrumento, como mandado de injunção, mandado de segurança e *habeas corpus*.

Tudo isso demonstra o fim da bipolaridade. Não existem mais dois sistemas de controle de constitucionalidade no Brasil, mas um sistema eclético de jurisdição constitucional, o sistema brasileiro eclético.

2.2.4 Outros pontos de aproximação entre os modelos clássicos de controle de constitucionalidade

Em sede de controle abstrato, a arguição de descumprimento de preceito fundamental possibilita a impugnação de atos com efeitos individualizados, o que aproxima os modelos clássicos de controle.

De igual modo, a intervenção de *amicus curiae* nos processos de controle constitucionalidade abstrato dá feição mais subjetiva a esse controle, mormente quando há postulação pela declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade da norma, o que ocorre na grande maioria de intervenções dos *amici*.

Além disso, o Código de Processo Civil já prevê expressamente a possibilidade de intervenção de terceiros, na qualidade de *amicus curiae*, em

processos que tiveram repercussão geral reconhecida (art. 543-A, § 6º), de modo a aprimorar o debate existente em processos originariamente subjetivos, mas que ganham certo grau de objetivação, ao serem eleitos como processos-paradigmas de controvérsias.

A possibilidade de modulação dos efeitos da decisão em sede de controle de constitucionalidade prevista originariamente para o controle concentrado, mas já aplicado também ao controle difuso pelo Supremo Tribunal Federal, dissona do binômio nulidade/validade das leis.

Enquanto o modelo clássico americano optou pela natureza declaratória, com efeitos *ex tunc*, da decisão de inconstitucionalidade, e o modelo europeu elegeu como regra²⁵⁴ a natureza constitutiva, com efeitos *ex nunc*²⁵⁵, o modelo eclético brasileiro permite a manipulação da decisão de inconstitucionalidade, de modo que sua eficácia pode ser retroativa ou pró-ativa.

Some-se a isso, as diversas técnicas de decisão em ascensão no Brasil, como a interpretação conforme a Constituição, a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade e as sentenças manipulativas.

Tudo isso ratifica a ideia segundo a qual não é possível sustentar que coexistem dois sistemas de controle de constitucionalidade no Brasil, mas um sistema eclético, complexo, que ainda está em fase de conformação.

Em sentido contrário a toda a argumentação exposta nas linhas anteriores, há trabalho de Roger Stiefmann Leal, para quem as diferenças entre os modelos clássicos remanescem, pois convergências e semelhanças

²⁵⁴ Registre-se a possibilidade de a Corte Constitucional aplicar efeitos retroativos à decisão, para beneficiar as partes de processos subjetivos ajuizados antes da decisão de inconstitucionalidade.

²⁵⁵ SEGADO, Francisco Fernández. La obsolescencia de La bipolaridad tradicional (modelo americano – modelo europeu-kelseniano) de los sistemas de justicia constitucional. In: **Direito Público**. V. 1. N. 2. Out./dez. 2003. Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2003, p. 71-72.

circunstanciais são fenômenos diversos²⁵⁶. O autor enfrenta cada um dos pontos indicados como fator de conversão entre os modelos clássicos para sustentar que, na realidade, tratam-se de aproximações pontuais, na medida em que o elemento essencial de cada um dos modelos – existência de concentração da jurisdição constitucional em uma Corte estranha à estrutura do Poder Judiciário no modelo europeu-kelseniano e legitimidade democrática difusa do juízes no sistema estado-unidense – mantém-se incólume:

A dicotomia clássica mantém-se, desse modo, íntegra e indispensável. Seu estudo, ademais, se mantém de extrema utilidade, pois permite, inclusive, identificar características que, pedagogicamente, indicam as contradições e incongruências a que, nos dias de hoje, se sujeitam os denominados modelos mistos ou híbridos, que concedem a magistrados de carreira o exercício da jurisdição constitucional²⁵⁷.

Ocorre que a conclusão a que se chega sobre a real convergência entre os modelos depende da apreciação do mesmo fenômeno jurídico. Para o autor acima citado, há uma essência nos sistemas clássicos que os sustenta, ainda que com alguns temperamentos, e a não observância dessa essência por alguns modelos híbridos representaria o incongruência destes.

Todavia, independentemente da adjetivação que possa ser atribuída aos sistemas mistos, por incorporarem institutos incompatíveis com o contexto nos quais estão inseridos, o desvirtuamento dos modelos clássicos de controle de constitucionalidade trata-se de uma realidade que não pode ser negada.

Tudo quanto foi exposto demonstra que o Brasil inspirou-se tanto no modelo estado-unidense quanto no europeu-kelseniano para instituir o seu sistema de jurisdição constitucional, entretanto o que existe aqui é diferente de ambos os modelos e também não coincide com uma cumulação dos mesmos.

²⁵⁶ LEAL, Roger Stiefelmann. A convergência dos sistemas de controle de constitucionalidade: aspectos processuais e institucionais. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, v. 57, p. 62-81, 2006.

²⁵⁷ LEAL, Roger Stiefelmann. A convergência dos sistemas de controle de constitucionalidade: aspectos processuais e institucionais. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, v. 57, p. 62-81, 2006.

Trata-se, portanto, de um modelo novo, o sistema eclético brasileiro de controle de constitucionalidade.

CONCLUSÃO

O estudo desenvolvido neste trabalho focou a análise do instituto da repercussão geral em três aspectos: acesso à justiça, repartição de competências constitucionais e fim do sistema dual de controle de constitucionalidade.

Quanto ao acesso à justiça, apresentou-se o seu conceito em sentido substancial, coincidente com acesso à ordem jurídica justa, e demonstrou-se, por meio de dados objetivos, que a repercussão geral do recurso extraordinário é meio de promoção do acesso à justiça.

É certo que uma reflexão perfunctória sobre o instituto inevitavelmente pode induzir à conclusão de que se trata de uma barreira inconstitucional de acesso à jurisdição extraordinária, embora tenha a finalidade nobre de solucionar a crise numérica do Supremo Tribunal Federal.

Ocorre que, por meio das pesquisas elaboradas no desenvolvimento deste trabalho, conseguiu-se demonstrar sistematicamente que a repercussão geral está promovendo o acesso à ordem jurídica justa.

A partir da redução numérica propiciada pelo instituto, o Supremo Tribunal Federal pôde flexibilizar entendimentos formalistas para fazer prevalecer o entendimento de mérito da Corte, bem como lhe foi possível apreciar demandas importantes que ficaram represadas por anos, em consequência do volume de trabalho.

A abertura dos filtros processuais, por seu turno, contribui para a uniformização da jurisprudência em todos os níveis da federação, o que inibe a proliferação de decisões diversas para casos idênticos.

Ademais, o julgamento de processos importantes contribuiu para recuperar a imagem e a credibilidade do Judiciário perante a sociedade, desacreditado em decorrência de decisões contraditórias e de morosidade.

No que diz respeito à repercussão geral como mecanismo de repartição de competências constitucionais, as pesquisas elaboradas não

foram conclusivas a ponto de se poder afirmar que houve validação da hipótese originariamente lançada – a repercussão promove repartição de competências constitucionais.

De outra sorte, também não foi possível invalidar, de imediato, a hipótese.

Diversos fatores externos dificultaram o sucesso da pesquisa, como tempo de vigência do instituto, especificidade dos casos selecionados, imaturidade dos órgãos judiciários em relação ao tema etc.

Intentava-se fazer análise comparativa entre precedentes do Supremo Tribunal Federal anteriores à sistemática da repercussão e decisões do Superior Tribunal de Justiça proferidas após a rejeição de repercussão geral.

Após várias tentativas frustradas de realizar a análise comparativa, encontraram-se apenas dois precedentes que revelam indícios de repercussão geral como meio de repartição de competências constitucionais.

Em relação a um tema, as decisões recentes do Superior Tribunal de Justiça até concluem no mesmo sentido dos precedentes antigos do Supremo, entretanto pautadas em fundamentos diversos. No outro caso, foram encontrados acórdãos do STJ contrários à antiga orientação do STF.

Esses dois casos demonstram que o Superior Tribunal de Justiça exerceu efetivamente suas novas competências constitucionais, surgidas após a rejeição de repercussão geral dos temas pelo Supremo Tribunal Federal.

De qualquer forma, não foi possível comprovar sistematicamente que a repercussão geral promove repartição de competências constitucionais, na medida em que foram encontrados apenas dois exemplos entre os vários casos de repercussão geral rejeitada em matéria constitucional.

Ainda assim, é possível afirmar que a função dos tribunais recorridos foi redefinida, na medida em que eles se tornaram efetivos colaboradores da prestação jurisdicional, e não mais meros ritos de passagem até que a Suprema Corte decida a questão.

Essa redefinição decorre da adoção pela sistemática da repercussão geral de mecanismos de atuação compartilhada entre o Supremo Tribunal Federal e os demais órgãos do Judiciário: declaração de inadmissibilidade do recurso extraordinário, exercício do juízo de retratação e declaração de prejuízo do apelo extremo.

Quanto ao fim do sistema dual de controle de constitucionalidade, conclui-se que inexistem, no constitucionalismo contemporâneo brasileiro, uma bipolaridade dos sistemas de justiça constitucional. Isso é motivado pela descaracterização do modelo originário de cada um dos sistemas clássicos de controle de constitucionalidade.

A aproximação dos modelos com primazia das regras do sistema europeu-continental (abstrato) sobre as do anglo-saxão (concreto/incidental) faz surgir o fenômeno denominado abstrativização do controle difuso de constitucionalidade.

Esse fenômeno é ratificado por institutos/teorias recentes que se propõem a atribuir efeitos gerais às decisões proferidas em sede de controle incidental pelo Supremo Tribunal Federal no recurso extraordinário e outras classes de processos subjetivos, como a transcendência dos motivos determinantes, a súmula vinculante e a repercussão geral.

O sistema de controle de constitucionalidade brasileiro acumula mecanismos tanto do modelo clássico europeu-continental, quanto do modelo difuso anglo-saxão, sem conservar características elementares dos inspiradores, razão por que se criou algo novo, diferente de tudo o que existe no mundo. Assim, não se trata de um modelo dual, mas do sistema brasileiro eclético de jurisdição constitucional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Leilah L. Gomes de. Aplicação das súmulas vinculantes e a divisão de poderes no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2449, 16 mar. 2010. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutri-na/texto.asp?id=14491>>. Acesso em: 1º out. 2010.

ANDRADE, Milso Nunes Veloso de. A repercussão geral como pressuposto de apreciação de recurso extraordinário: algumas considerações. In: **Direito Público**, Porto Alegre, n. 22, jul./ago., 2009.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. **Arguição de relevância**. Disponível em <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/633/Argui%C3%A7ao_Relevancia.pdf?sequence=4>. Acesso em 13 mar. 2011.

ARAÚJO, José Henrique Mouta. A repercussão geral e o novo papel do STF. **Revista Dialética de Direito Processual**. N. 50, maio, 2007.

ARGENTINA. Código Procesal Civil y Comercial de La Nación. Disponível em <<http://www.calp.org.ar/Instituc/Institutos/Proccivil/CPCCN2005.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2010.

ARGENTINA. Ley 48, de 1963. Disponível em <<http://www.selettigroup.com.ar/Selesis/alexandria/argentina/ius/lex/L00048.htm>>. Acesso em: 5 dez. 2010.

ARRUDA ALVIM. **A arguição de relevância no recurso extraordinário**. São Paulo: RT, 1988.

AZAMBUJA, Carmen Luzia Dias de. Controle judicial e difuso de constitucionalidade no direito brasileiro e comparado: efeito *erga omnes* de seu julgamento. Porto Alegre: SAFE, 2008.

BALEEIRO, Aliomar. **O Supremo Tribunal Federal. Ésse Outro Desconhecido**. Rio de Janeiro, Forense, 1968.

BARBOSA, Ruy. **Commentarios á Constituição Federal Brasileira**: das disposições preliminares. Colligidos e ordenados por Homero Pires. V. I. São Paulo, Saraiva, 1932.

BARBOSA, Ruy. **Oração aos moços**. Salvador: Faculdade de Ruy Barbosa e Museu Casa de Ruy Barbosa, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 851, 1 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7547>>. Acesso em: 24 jan. 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira**: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. **O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis**. Atualizado por José Aguiar Dias. 2 ed, Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BORGES, Marcos Afonso. O recurso extraordinário e a repercussão geral. In: **Revista de Processo**, São Paulo, v. 33, n. 156, pp. 36-44, fev./2008.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. COELHO, Inocêncio Mártires. MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-Lei 5.452, de 1943. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del5452.htm>>. Acesso em: 5 dez. 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei 221, de 30 de novembro de 1824, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1851-1900/L0221.htm>. Acesso em: 3 dez. 2010.

BRASIL, Congresso Nacional. Lei Federal 9.756, 17 de dezembro de 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9756.htm>>. Acesso em: 3 dez. 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal 10.259, de 12 de julho de 2001. Disponível em <http://www.pla-nalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10259.htm>. Acesso em: 3 dez. 2010.

BRASIL, Congresso Nacional. Lei n. 11.276, de 7 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2006/11276.htm>>. Acesso em: 3/dez.2010.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal 11.418, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11418.htm>. Acesso em: 3 dez. 2010.

BRASIL. Constituição da República (1891). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 15 jan. 2011.

BRASIL. Constituição da República (1934). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 15 jan. 2011.

BRASIL. Constituição da República (1937). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

BRASIL. Constituição da República (1967/69). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/constitui-cao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 5 dez. 2010.

BRASIL. Constituição do Império (1824). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 15 jan. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 848, de 11 de outubro de 1890. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D848.htm>. Acesso em: 3 dez /2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.189.040, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJ 2/6/2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Regimento Interno. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Novembro_2010.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 216, Rel. Min. Célio Borja, Red. p/ acórdão Min. Celso de Mello, DJ 7/5/1993.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento n. 507.752, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 4/8/2005. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28protocolo%20ileg%EDvel%28%28GILMAR%20MENDES%29.NORL.%20OU%20%28GILMAR%20MENDES%29.NPRO.%29%29%20NAO%20S.PRES.&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento AI 716.509, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 21/6/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento 778.414, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 18/6/2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 615.415, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 19/12/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 731.638, Rel. Min. Presidente, Tribunal Pleno, DJe 15/5/2009. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docl-D=592879>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança 28.982, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 15.10.2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 435.757, Segunda Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 5.2.2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 569.476, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe de 25/4/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargo de Declaração no Recurso Extraordinário 571.572, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 27/11/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatística**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimentoProcessual>>. Acesso em: 3 dez. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatística RE e AI % distribuição**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REAIProcessoDistribuido>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 300, Rel. Min. Costa Barradas, Tribunal Pleno, disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=hc300>>. Acesso em: 3 dez. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Medida Cautelar na Ação Cautelar 2.177, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 20/2/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Agravo de Instrumento 664.567, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 6/9/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Agravo de Instrumento 715.423, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 5/9/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Agravo de Instrumento 760.358, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 3/12/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Recurso Extraordinário 540.410, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 20/8/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Recurso Extraordinário 559.994, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 12/6/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Recurso Extraordinário 579.431, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 24/10/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Recurso Extraordinário 576.155, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12/9/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Questão de Ordem no Agravo de Instrumento 715.423, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, J. 11/6/2008, DJe 5/9/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 4.335, Rel. Min. Gilmar Mendes.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamações Constitucionais 7.569 e 7.547, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 27/11/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 221.069, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJ 8/11/2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 223.732, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 10/11/2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 420.816, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 10/12/2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 556.385, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, DJe 7/12/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 599.903, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 11/9/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 559.994, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 22/8/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 561.994, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 27/2/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 565.138, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, DJe 7/12/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 567.454, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 28/8/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 568.657, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 1º/2/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 570.532, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 2/5/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 575.526, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 31/10/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 577.302, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 2/5/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 578.657, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, DJe 6/6/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 579.720, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 30/4/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 584.608, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 13/3/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 584.737, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 2/10/2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 592.321, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 9/10/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Relatório da repercussão geral**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoGeralRelatorio/anexo/RelatorioRG_Mar2010.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 476.894, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 22/10/2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 584.608, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 13/3/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 597.994, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 28/8/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 603.497, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 7/5/2010.

BRAWERMAN, André. Recurso extraordinário, repercussão geral e a advocacia pública. In: **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**. v. 63/64. São Paulo Centro de Estudos, 2006.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: procedimento comum: ordinário e sumário. Vol. II. Tomo I. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BUSATO, Roberto. Notícia veiculada na internet. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2006-mai-04/repercussao_geral_tirar_briga_vizinho_stf>. Acesso: 15/ago./2009.

CALLEJÓN, Francisco Balaguer. **La nueva ley orgánica del Tribunal Constitucional**. Coord. Gregorio Cámara Villar e Luis Felipe Medina Rey. Madrid: Tecnos, 2008. p. 73-83..

CÂMARA, Alexandre de Freitas. Lições de direito processual civil. Vol. I. 20. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. NORTHFLEET, Ellen Gracie. Porto Alegre: SAFE, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. A repercussão geral e o princípio do acesso à justiça. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2047.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2010.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CORRÊA, Ana Maria Guelber. O recurso extraordinário e a arguição de relevância da questão federal. **Revista de informação legislativa**. Ano 19, n. 75, jul./set., 1982.

DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e do direito comparado. São Paulo: RT, 2010.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: teoria geral do processo e processo de conhecimento. v. 1. 7. ed. Salvador: JusPODIVM, 2007.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. v. 3. 7. Ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Os conflitos e a ordem jurídica justa. Disponível em <http://www.leonildocorrea.adv.br/curso/dina4.htm>. Acesso em: 10 jan. 2011.

FERREIRA, William Santos. Sistema recursal brasileiro, de onde viemos, onde estamos e para onde (talvez) iremos. In: COSTA, Hélio Rubens Batista Ribeiro; RIBEIRO, José Horácio Halfeld Rezende; DINAMARCO, Pedro da Silva (Coord.). **Linhas mestras do processo civil**: comemoração dos 30 anos de vigência do CPC. São Paulo: Atlas, 2004.

FUCK, Luciano Felício. O Supremo Tribunal Federal e a Repercussão Geral. In: **Revista de Processo**, São Paulo, RT, ano 35, n. 181, p. 9-37, mar./2010.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Considerações sobre a idéia da repercussão geral e a multiplicidade dos recursos repetitivos no STF e STJ. In: **Revista de Processo**, São Paulo, v. 34, n. 170, abr. 2009.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. O princípio constitucional da tutela jurisdicional sem dilações indevidas e o julgamento antecipadíssimo da lide. In: **Terceira etapa da reforma do código de processo civil**: estudos em homenagem ao Ministro José Augusto Delgado. Salvador: Jus Podivm, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Controle da constitucionalidade. **Revista de Processo**. São Paulo, RT, ano 23, n. 90, abr./jun. 2002.

HORBACH, Carlos Bastide. Memória Jurisprudencial: Ministro Pedro Lessa. Brasília: STF, 2007, p. 109. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacao-InstitucionalMemoriaJurisprud/anexo/PedroLessa.pdf>> Acesso em: 12 out. 2010.

JURAS, Adriano Martins. **O recurso extraordinário revisitado**. 87f. Monografia (Pós-graduação lato sensu em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2010.

LEAL, Roger Stiefelmann. A convergência dos sistemas de controle de constitucionalidade: aspectos processuais e institucionais. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, v. 57, p. 62-81, 2006.

LEAL, Saul Tourinho. **Controle de constitucionalidade moderno**. Niterói: Impetus, 2010.

LEAL, Victor Nunes. O Requisito da Relevância para Redução dos Encargos do Supremo Tribunal Federal. **Revista Forense**. ano 62, n. 213, jan./mar. de 1966.

LESSA, Pedro. **Do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1915.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Eficácia e autoridade da sentença**. Trad. Alfredo Buzaid e Benvindo Aires. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

LIMA, Jonatas Vieira de. A tendência de abstração do controle difuso de constitucionalidade no direito brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1320. Disponível em <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/9485/a-tendencia-de-abstracao-do-controle-difuso-de-constitucionalidade-no-direito-brasileiro>> Acesso: 5 jan. 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 378, 20 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5281>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme. A legitimidade da atuação do juiz a partir do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. In: **Terceira etapa da reforma do código de processo civil: estudos em homenagem ao Ministro José Augusto Delgado**. Salvador: Jus Podivm, 2007.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O princípio da transcendência em processo trabalhista**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_29/artigos/Art_Ives.htm>. Acesso em: 3 dez. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MELLO, Vitor Tadeu Carramão. **Repercussão geral e writ of certiorari**: breve diferenciação. Disponível em <http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/32/30>. Acesso em: 27 nov. 2010.

MELO, Gustavo de Medeiros. A tutela adequada na reforma constitucional de 2004. **Revista de Processo**, ano 30, v. 124, jun./2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Controle concentrado de constitucionalidade**: comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Kelsen e o controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, vol. 31, n. 121, jan./mar. 1994. p. 185-188.

MENDES, Gilmar. O efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal nos processos de controle abstrato de normas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 43, 1 jul. 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/108>>. Acesso em: 13 mar. 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. **Revista de informação legislativa**, n. 162, abr/jun. 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade. In: **Tratado de Direito Constitucional**. V. I. Coord. Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2010.

MESSA, Ana Flávia. Algumas considerações sobre a busca do processo efetivo no contexto das reformas processuais civis. In: **Terceira etapa da reforma do código de processo civil: estudos em homenagem ao Ministro José Augusto Delgado**. Salvador: Jus Podivm, 2007.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários ao código de processo civil**. Tomo VIII: arts. 539 a 565. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MORELLO, Augusto Mario. **La nueva etapa Del recurso extraordinario: el certiorari**. Buenos Aires: Platense/Abeledo-Perrot, 1990, p. 120.

NAVES, Nilson Vital. O Supremo, o Superior Tribunal e a reforma. **Revista Forense**. Ano 98, v. 359, jan./fev., 2002.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. 150 anos de nascimento de Pedro Lessa. In: **Revista Brasileira**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, fase VII, ano XV, n. 60, jul./ago./set. 2009, p. 30.

NUNES, Castro. **Teoria e Prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1943.

NUNES, Jorge Amaury Maia. **Segurança jurídica e súmula vinculante**. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Paulo Henrique Blair de. **Jurisdição, racionalidade e hermenêutica**: comentários à repercussão geral como requisito de admissão dos recursos extraordinários à luz do debate Habemas/Gadamer. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília (DF) nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasilia/13_675.pdf>. Acesso em 13 mar. 2011.

PINTO, Valentina Mello Ferreira. A comparison between the writ of certiorari in the United States and the extraordinary appeal's general repercussion requisite in Brazil. In: **Revista de Processo**. São Paulo, RT, ano 35, n.187, Set./2010.

SEGADO, Francisco Fernández. La obsolescencia de La bipolaridad tradicional (modelo americano – modelo europeu-kelseniano) de los sistemas de justicia constitucional. In: **Direito Público**. V. 1. N. 2. Out./dez. 2003. Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2003.

SIFUENTES, Mônica. **Súmula vinculante**: um estudo sobre o poder normativo dos tribunais. São Paulo: Saraiva, 2005.

SILVA, Antônio F. S. do Amaral. SCHÄFER, Jairo Gilberto. **Juizados especiais federais**: doutrina e jurisprudência. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TREPAT, Cristina Riba. **La eficacia temporal del proceso**: el juicio sin dilaciones indebidas. Barcelona: Bosch, 1997.

UNITED STATES OF AMERICA. **Rules of the Supreme Court of the United States of America**. Part III – Jurisdiction on writ of certiorari. Disponível em <<http://www.law.cornell.edu/rules/supct/13.html>>. Acesso em: 27 nov. 2010.

VIANA, Ulisses Schwarz. Repercussão geral sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. São Paulo: Saraiva, 2010.

VILLELA, José Guilherme. Recurso extraordinário. **Revista de informação legislativa**. Ano 23, n. 89, jan./mar., 1986.

ANEXO

TABELA DE MATÉRIAS COM REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA

Matérias com Repercussão Geral Rejeitada

N. e Classe	Publicação	Relator	Tema	Fundamentos para a denegação	
				Inexistência de questão constitucional	Outro fundamento
RE 583.327	30.4.2010	Ayres Britto	Tema n. 263: Incidência de ICMS sobre os serviços prestados pelos provedores de acesso à internet.	X	
RE 605.993	30.4.2010	Dias Toffoli	Tema n. 260: Extensão aos inativos da Gratificação de Desempenho de Atividade Jurídica - GDAJ.	X	
AI 705.941	23/4/2010	Cezar Peluso	Tema n. 236: Natureza jurídica de verbas rescisórias para fins de incidência do imposto de renda.	X	
AI 778.850	16/4/2010	Ayres Britto	Tema n. 251: Suspensão ou devolução de prazos processuais da União em decorrência de movimento grevista deflagrado pelos membros das carreiras da AGU.	X	
RE 569.066	16/4/2010	Ellen Gracie	Tema n. 252: Extensão de Gratificação Especial a cargos equivalentes ao de técnico de nível superior.	X	
RE 603.448	16/4/2010	Ellen Gracie	Tema n. 255: Prazo prescricional para a execução contra o Estado de débitos oriundos da extinta Minascaixa.	X	
RE 596.492	16/4/2010	Ellen Gracie	Tema n. 243: Termo inicial dos juros moratórios nas ações de repetição de indébito tributário.	X	

RE 602.162	16/4/2010	Ellen Gracie	Tema n. 245: Base de cálculo do adicional de periculosidade dos empregados do setor de energia elétrica.	X	
AI 776.522	26/3/2010	Dias Toffoli	Tema n. 250: Extensão de regra mais benéfica concernente a férias prevista no Estatuto do Magistério estadual a professores contratados sob o regime temporário.	X	
RE 598.365	26/3/2010	Ayres Britto	Tema n. 181: Pressupostos de admissibilidade de recursos da competência de outros Tribunais.	X	
AI 751.478	20/8/2001	Dias Toffoli	Tema n. 248: Pressupostos de admissibilidade de ação rescisória no âmbito da Justiça do Trabalho.	X	
RE 585.392	18/12/2009	Ellen Gracie	Tema n. 229: Isonomia quanto ao enquadramento como beneficiário do regime público de previdência complementar instituído por lei estadual.	X	
RE 586.620	4/12/2009	Ellen Gracie	Tema n. 230: Exigibilidade da contribuição para o Fundo de Saúde dos Militares.	X	
RE 602.136	4/12/2009	Ellen Gracie	Tema n. 232: Indenização por danos morais decorrentes de inscrição indevida em cadastro de inadimplentes.	X	

RE 602.238	18/12/2009	Ellen Gracie	Tema n. 233: a) Indenização por danos morais decorrentes de vazamento de produtos químicos em um dos afluentes do Rio Paraíba do Sul; b) Competência dos Juizados Especiais para as causas respectivas.	X	
RE 602.324	18/12/2009	Ellen Gracie	Tema n. 234: Reajuste das tabelas dos serviços prestados ao SUS.	X	
RE 583.029	18/12/2009	Cezar Peluso	Tema n. 215: Forma de cálculo de contribuição previdenciária incidente sobre o 13º salário.	X	
RE 590.005	18/12/2009	Cezar Peluso	Tema n. 219: Extensão a beneficiários de plano de previdência privada complementar de vantagem outorgada a empregados ativos.	X	
AI 751.763	18/12/2009	Cezar Peluso	Tema n. 196: Responsabilidade subsidiária de tomador de serviços, em decorrência do não-pagamento de verbas trabalhistas devidas.	X	
AI 752.633	18/12/2009	Cezar Peluso	Tema n. 197: Cobrança de contribuição assistencial, instituída por assembléia, de trabalhadores não-filiados a sindicato.	X	
AI 731.954	18/12/2009	Cezar Peluso	Tema n. 193: Incorporação a contrato individual de trabalho de cláusulas normativas pactuadas em acordos coletivos.	X	

AI 768.339	20/11/2009	Ricardo Lewandowski	Tema n. 213: Competência para processar e julgar ação que visa compelir os entes políticos das três esferas do governo a fornecer medicamentos à pessoa carente, quando o valor da causa é inferior ao limite de sessenta salários mínimos.	X	
RE 579.073	13/11/2009	Cezar Peluso	Tema n. 200: Critério de reajuste de saldo devedor de contrato de mútuo firmado no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação para posterior amortização.	X	
AI 759.421	13/11/2009	Cezar Peluso	Tema n. 188: Declaração de hipossuficiência para obtenção de gratuidade de justiça.	X	
AI 754.008	16/10/2009	Cezar Peluso	Tema n. 205: Requisitos para a concessão de progressão de regime à luz da nova redação dada ao art. 112 da Lei de Execução Penal pela Lei n. 10.792/2003.	X	
AI 743.681	16/10/2009	Cezar Peluso	Tema n. 194: Reajuste da vantagem pecuniária denominada "indenização de campo" no mesmo percentual pago a título de reajuste de diárias.	X	
AI 743.833	16/10/2009	Cezar Peluso	Tema n. 195: Publicação de editais de notificação do lançamento da contribuição sindical rural por órgão da imprensa oficial.	X	

AI 758.019	16/10/2009	Cezar Peluso	Tema n. 198: Prazo prescricional relativo às atualizações monetárias de contas fundiárias do PIS/PASEP.	X	
AI 764.703	16/10/2009	Cezar Peluso	Tema n. 199: Incidência de descontos previdenciários sobre vencimentos de servidor que se afastou regularmente do serviço, após haver formulado pedido de sua aposentadoria.	X	
RE 584.737	2/10/2009	Ellen Gracie	Tema n. 189: Pensão decorrente de morte de servidor que, apesar de contratado pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, faleceu após o advento da Lei n. 8.112/90.		X
AI 742.460	25/9/2009	Cezar Peluso	Tema n. 182: Valoração das circunstâncias judiciais previstas no art. 59 do Código Penal na fundamentação da fixação da pena-base pelo juízo sentenciante.	X	
AI 747.522	25/9/2009	Cezar Peluso	Tema n. 183: Aplicação do princípio da insignificância a crime de posse de substância entorpecente para uso próprio.	X	
RE 599.903	11/9/2009	Cármen Lúcia	Tema n. 186: Fixação de honorários advocatícios em execução de sentença proferida em ação coletiva não-embargada pela Fazenda Pública.	X	

AI 729.263	16/10/2009	Cezar Peluso	Tema n. 178: Cálculo da quantidade de ações em que dividido o capital subscrito em uma sociedade anônima, referente aos contratos de participação financeira e subscrição de ações de telefonia, com complementação dos títulos acionários.	X	
RE 588.944	13/11/2009	Cezar Peluso	Tema n. 180: Restituição de valores descontados da remuneração de servidores públicos estaduais mediante aplicação de redutor salarial.	X	
RE 582.504	9/10/2009	Cezar Peluso	Tema n. 174: Índice de correção monetária incidente sobre verba a ser restituída a associados que se desligam de plano de previdência privada.	X	
RE 592.321	9/10/2009	Cezar Peluso	Tema n. 175: Modulação dos efeitos de declaração incidental de inconstitucionalidade de lei municipal que instituiu a cobrança de IPTU com alíquotas progressivas, TIP e TOLL.		X
RE 567.454	39.990	Ayres Britto	Tema n. 35: a) Tarifa básica de assinatura do serviço de telefonia fixa. b) Competência para processar e julgar ação em que se discute a legalidade da cobrança da tarifa básica de assinatura do serviço de telefonia fixa.	X	

RE 593.919	29/5/2009	Ricardo Lewandowski	Tema n. 164: Contribuição social, a cargo das cooperativas de trabalho, sobre as importâncias pagas, distribuídas ou creditadas aos seus cooperados, a título de remuneração por serviços prestados a pessoas jurídicas por intermédio delas.		X
RE 583.747	30/4/2009	Menezes Direito	Tema n. 151: Decretação de ofício da prescrição de crédito tributário sem a manifestação da Fazenda Pública.	X	
RE 576.121	30/4/2009	Ricardo Lewandowski	Tema n. 127: Limitação temporal dos efeitos da condenação ao reajuste salarial de 84,32% aos servidores do Distrito Federal.		X
RE 584.608	13/3/2009	Ellen Gracie	Tema n. 144: a) Termo inicial da prescrição para ação de cobrança da diferença decorrente da incidência dos expurgos inflacionários reconhecidos pela Lei Complementar n. 110/2001 na multa de 40% sobre os depósitos do FGTS; b) Responsabilidade do empregador pelo pagamento dessa diferença.	X	
RE 561.994	27/2/2009	Marco Aurélio	Tema n. 78: Observância de simetria federativa por decisão do Tribunal de Justiça que declarou a inconstitucionalidade de Emendas à Lei Orgânica do Distrito Federal.	Sem fundamento. Relator concedeu repercussão geral.	Sem fundamento. Relator concedeu repercussão geral.

RE 586.166	27/2/2009	Ellen Gracie	Tema n. 105: Direito de servidor público federal cedido a Município, nos termos da Lei n. 8.270/91, receber gratificação instituída por lei municipal.		X
RE 584.536	20/2/2009	Ellen Gracie	Tema n. 143: Cancelamento de descontos em folha de pagamento por posterior desinteresse do mutuário no seu prosseguimento.		X
RE 571.572 e AI-QO 777.749	13/2/2009	Gilmar Mendes	Tema n. 274 DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO Jurisdição e Competência Competência DIREITO DO CONSUMIDOR Contratos de Consumo Telefonia Pulsos Excedentes	X	
RE 593.388	13/2/2009	Menezes Direito	Tema n. 140: Extensão da Gratificação de Atividade Institucional Autônoma – GAIA, concedida aos Procuradores do Estado de Minas Gerais, aos Procuradores da Fazenda Estadual, referente a período anterior à unificação das carreiras.	X	X
RE 592.211	21/11/2008	Menezes Direito	Tema n. 133: Alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Física aplicável aos valores recebidos em atraso e de forma acumulada pelo beneficiário, por culpa exclusiva da autarquia federal.		X

RE 592.730	21/11/2008	Menezes Direito	Tema n. 134: Direito a honorários advocatícios quando a Defensoria Pública Estadual representa vencedor em demanda ajuizada contra o Estado ao qual é vinculada.		X
RE 571.184	31/10/2008	Cármen Lúcia	Tema n. 120: Contribuições sociais criadas para o pagamento dos expurgos inflacionários das contas vinculadas ao FGTS.		X
RE 575.526	31/10/2008	Cármen Lúcia	Tema n. 122: Direito de servidor, que teve regime jurídico alterado de celetista para estatutário, à contagem como tempo de serviço em dobro, o período correspondente à licença especial não-gozada.	X	X
RE 592.658	24/10/2008	Menezes Direito	Tema n. 119: Acumulação por militar de dois cargos públicos na área de saúde.		X
RE 578.635	17/10/2008	Menezes Direito	Tema n. 108: Exigibilidade de contribuição social, destinada ao INCRA, das empresas urbanas.		X
RE 589.490	26/9/2008	Menezes Direito	Tema n. 103: Exigência da comprovação de insuficiência econômico-financeira para a concessão de assistência judiciária gratuita a pessoas jurídicas.		X

RE 585.740	22/8/2008	Menezes Direito	Tema n. 99: Extensão da forma de cálculo da COFINS e do PIS, fixada para as empresas que realizam a comercialização de veículos usados, para as pessoas jurídicas que atuam no ramo industrial.		X
RE 559.994	22/8/2008	Marco Aurélio	Tema n. 85: Delegação ao Ministro da Fazenda da competência para instituir taxa destinada ao ressarcimento de custos de selo de controle do IPI.	Sem fundamento. Relator concedeu repercussão geral.	Sem fundamento. Relator concedeu repercussão geral.
RE 584.573	20/6/2008	Ricardo Lewandowski	Tema n. 86: Direito adquirido à validação automática de diploma de curso superior obtido no exterior.		X
RE 584.186	27/6/2008	Menezes Direito	Tema n. 83: Responsabilidade civil do Estado por indenização em virtude de demora excessiva e injustificada na apreciação do pedido de aposentadoria de servidor público.		X
RE 576.336	6/6/2008	Ricardo Lewandowski	Tema n. 81: Estorno na remuneração de auditores fiscais do Estado de Rondônia com base no subsídio do Governador.		X
RE 578.657	6/6/2008	Menezes Direito	Tema n. 73: Direito de servidor à diferença de remuneração em virtude de desvio de função.	Relator não apresentou nenhum fundamento específico.	

RE 573.181	16/5/2008	Cármen Lúcia	Tema n. 68: Validade de contrato de adesão, firmado entre distribuidora e revendedora de combustíveis, que confere exclusividade de fornecimento de produtos derivados de petróleo.		X
RE 570.690	16/5/2008	Menezes Direito	Tema n. 37: Responsabilidade objetiva do Estado por indenização referente a danos morais decorrentes de emissão de números idênticos de CPF para pessoas distintas, que implicou indevida inscrição em cadastro restritivo de crédito.		X
RE 570.532	2/5/2008	Ricardo Lewandowski	Tema n. 62: Aplicabilidade do prazo prescricional do art. 7º, XXIX, da Constituição Federal: na redação dada pela Emenda Constitucional n. 28/2000) às ações trabalhistas ajuizadas por trabalhadores rurais cujos contratos de trabalho estavam vigentes à época da publicação da referida Emenda.	Sem fundamento. Relator concedeu repercussão geral.	Sem fundamento. Relator concedeu repercussão geral.
RE 577.302	2/5/2008	Ricardo Lewandowski	Tema n. 63: Termo final de vigência do crédito-prêmio do IPI instituído pelo Decreto-lei n. 491/69.	Sem fundamento. Relator concedeu repercussão geral.	Sem fundamento. Relator concedeu repercussão geral.
RE 579.720	2/5/2008	Ricardo Lewandowski	Tema n. 65: Acumulação por militar de dois cargos públicos: um de natureza militar e outro de professor.	Sem fundamento. Relator concedeu repercussão geral.	Sem fundamento. Relator concedeu repercussão geral.

RE 565.713	28/3/2008	Cármen Lúcia	Tema n. 39: Extensão aos professores inativos da rede pública de ensino do Estado de São Paulo dos benefícios denominados "bônus" e "bônus mérito" concedidos aos professores em atividade.		X
RE 562.581	22/2/2008	Cármen Lúcia	Tema n. 220: Competência do Poder Judiciário para determinar ao Poder Executivo a realização de obras em estabelecimentos prisionais com o objetivo de assegurar a observância de direitos fundamentais dos presos.		X
RE 565.506	1º/2/2008	Cármen Lúcia	Tema n. 10: Vício de iniciativa de projeto de lei que tornou obrigatória a instalação de semáforo com dispositivo de acionamento pelos próprios pedestres.		X
RE 565.653	1º/2/2008	Cármen Lúcia	Tema n. 11: Prazo para pagamento de parcelas em dinheiro fixadas por sentença que julgou processo de desapropriação.		X
RE 566.198	1º/2/2008	Cármen Lúcia	Tema n. 12: a) Competência exclusiva dos Municípios para decretar desapropriação por interesse público com vistas à construção ou ampliação de distritos industriais; b) Existência de desvio de finalidade na expedição de decreto expropriatório.		X

RE 568.657	1º/2/2008	Cármem Lúcia	Tema n. 14: Exigibilidade de cobrança amigável prévia ao ajuizamento da execução fiscal, prevista em Código Tributário Municipal.	X
RE 556.385	7/12/2007	Menezes Direito	Tema n. 7: Redução, de ofício, de multa fixada em sentença, no caso de descumprimento de obrigação de fazer.	X
RE 565.138	7/12/2007	Menezes Direito	Tema n. 9: Indenização por danos morais e materiais decorrentes de manipulação de resultados de partidas de futebol.	X