

REPERCUSSÃO GERAL

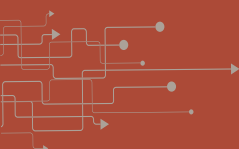
Origens, inovações e sua aplicação
ao Supremo Tribunal Federal

Autor:

Abhner Youssif Mota Arabi

AULA 3

- **Origens históricas**
da repercussão geral
- Parte 2



SUMÁRIO

© 1. INTRODUÇÃO.....	3
© 2. MEIOS DE COMPATIBILIZAÇÃO VERTICAL DE DECISÕES.....	3
© 3. A <i>CRISE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO</i> E AS TENTATIVAS DE SOLUÇÃO.....	7
© 4. CONCLUSÃO.....	22
© REFERÊNCIAS.....	23

1. INTRODUÇÃO



Olá!

Na aula passada, iniciamos o estudo de algumas contribuições históricas que levaram ao processo de construção do instituto que hoje conhecemos como repercussão geral. Nesse sentido, pesquisamos algumas origens da adoção do federalismo e o contexto de surgimento do *writ of error*, bem como os fundamentos materiais à formulação da ideia de repercussão geral, no contexto das disposições constitucionais das garantias processuais e do devido processo legal.

Na aula de hoje, daremos continuidade à evolução histórica da construção de alguns mecanismos de compatibilização vertical de decisões já adotados pelo ordenamento processual civil brasileiro. Na sequência apontaremos as origens da *crise do recurso extraordinário*, existente desde seus primórdios e até hoje problemática, consubstanciada no excesso de processos sob a análise do STF. Buscaremos encontrar alguns fundamentos para sua origem e as sucessivas tentativas historicamente adotadas no intuito de solucionar o mencionado problema.

2. MEIOS DE COMPATIBILIZAÇÃO VERTICAL DE DECISÕES



Como vimos na aula passada, uma das ideias que o instituto da repercussão geral busca perquirir é a compatibilização vertical das decisões judiciais, de modo a proporcionar a afirmação de soluções semelhantes a casos similares e a racionalização da organização da atividade judiciária, entre outros aspectos que convergem para a concretização de uma tutela jurisdicional de qualidade. Com efeito, a criação de instrumentos que assegurem a uniformidade entre decisões judiciais contribui para a construção do devido processo legal, efetivamente informado por suas garantias processuais constitucionais. Entretanto, a repercussão geral não é o único instituto processual destinado a esse fim.

Ao longo do tempo, alguns instrumentos que buscam implementar a compatibilização vertical das decisões judiciais foram instituídos, conciliando a prestação da tutela jurisdicional com mecanismos que imprimam ao processo maior celeridade e uniformidade. Nesse sentido, podem ser destacados os mecanismos exemplificados a seguir:

- A possibilidade de o relator negar seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior (art. 557, *caput*, do Código de Processo Civil de 1973). Essa previsão se refere à redação conferida ao dispositivo pela Lei nº 9.756/1998, mas se observa que já desde a redação originária de 1973 o dispositivo previa que “se o agravo for manifestamente improcedente, o relator poderá indeferi-lo por despacho”. Anteriormente, o dispositivo já havia sido ampliado pela Lei nº 9.139/1995 para afirmar que “o relator negará seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou contrário à súmula do respectivo tribunal ou tribunal superior”. Esse dispositivo é reproduzido no CPC/2015, com algumas alterações, em seu art. 932, IV.

- A possibilidade, igualmente, de o relator dar provimento a recurso que se volte contra decisão manifestamente contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior (art. 557, § 1º, do Código de Processo Civil de 1973). Esse dispositivo é reproduzido no CPC/2015, com algumas alterações, em seu art. 932, V.

- A possibilidade de o juiz de primeiro grau negar o recebimento do recurso de apelação nos casos em que a sentença “estiver em conformidade com súmula do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal” (art. 518, § 1º, do CPC/1973). Quanto ao ponto, destaca-se que o dispositivo não foi mantido no CPC/2015, já que se pôs fim ao juízo de admissibilidade, pelo juízo de primeiro grau, no recurso de apelação. A propósito, o art. 1.010, § 3º, do CPC/2015 dispõe que, “após as formalidades previstas nos §§ 1º (intimação do apelado para apresentação de contrarrazões) e 2º (intimação do apelante para oferecer contrarrazões diante de eventual apelação adesiva), os autos serão remetidos ao tribunal pelo juiz, independentemente de juízo de admissibilidade”.

- A possibilidade de improcedência liminar do pedido, que na vigência do CPC/1973 se mostrava possível nos casos em que a matéria controvertida fosse unicamente de direito e no juízo já houvesse sido proferida sentença de total improcedência em outros casos idênticos, quando poderia ser dispensada a citação e proferida desde logo a sentença, reproduzindo-se o teor da anteriormente prolatada. O instituto, curiosamente, trazia hipótese não propriamente de verticalização, visto que se vinculava a decisões anteriores proferidas pelo próprio juízo. No CPC/2015, persiste o instituto da improcedência liminar do pedido, mas sob roupagem absolutamente diversa. Suas hipóteses estão previstas no art. 332 do CPC/2015, quando o pedido coloca-se em oposição a: (i) enunciado de súmula do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça; (ii) acórdão proferido

pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos; (iii) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência; e (iv) enunciado de súmula de Tribunal de Justiça sobre direito local. Nota-se que, sob a égide do Novo CPC, é mais lógico o enquadramento dessas hipóteses como situações de compatibilização vertical de decisões. Nesses casos, possibilitam-se a dispensa da fase instrutória e a prolação de sentença de improcedência do pedido independentemente da citação do réu.

● Por fim, cabe mencionar ainda o art. 927 do CPC/2015, que revela a introdução de novos institutos e ferramentas destinados a assegurar maior vincutividade e estabilidade das decisões judiciais e, assim, sua compatibilização vertical. O dispositivo, conforme a interpretação que a doutrina majoritária lhe vem conferindo, implica um dever de os juízes e tribunais seguirem, vinculativamente, o que disposto: (i) em decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; (ii) em enunciados de súmula vinculante; (iii) em acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; (iv) em enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; e (v) em orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. Na aula 01, discutimos um pouco as interpretações possíveis ao dispositivo, bem como a sua (in)constitucionalidade, lembra-se?

Todos esses mecanismos são formas desenhadas para tentar garantir a uniformidade de decisões judiciais e a compatibilização vertical com o entendimento dos Tribunais Superiores. Como afirmam Daniel Mitidiero e Luiz Guilherme Marinoni:

Esses mecanismos processuais visam a compatibilizar as decisões jurisprudenciais, uniformizando-as, concretizando, dessa ordem, o valor constitucional da igualdade no formalismo processual. Acabam por velar, nesse azo, pela unidade do Direito no Estado Constitucional brasileiro, sobre racionalizar a atividade judiciária, importando em notável economia de atos processuais.

Além disso, têm por desiderato racionalizar a atividade judiciária, impedindo que recursos em confronto com a orientação dos Tribunais Superiores tenham seguimento, ocupando inutilmente a estrutura judiciária. (MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 24.)

É com esses mesmos intuitos principais que se insere o instituto da repercussão geral em nosso ordenamento jurídico. Busca-se, de um lado, assegurar a igualdade de tratamento judicial às partes e às suas lides semelhantes e, de outro, racionalizar a prestação da tutela jurisdicional, conforme os postulados de celeridade e de razoável duração do processo (garantia expressamente prevista pelo texto constitucional no art. 5º, LXXVIII, da CRFB/1988).

Com efeito, no direito comparado há instrumentos processuais semelhantes. Na Aula 02, quando tratamos de algumas origens históricas, já fizemos referência ao *writ of error* do direito norte-americano. Mas, além dessa figura, há também outras desenvolvidas em distintos países, conforme citam, uma vez mais, Daniel Mitidiero e Luiz Guilherme Marinoni:

No direito alemão, viabiliza-se o acesso ao Bundesgerichtsof, órgão de cúpula do Poder Judiciário germânico, em recurso de Revision (§ 543, n. 2, ZPO), apenas quando a causa decidida ostentar uma “significação fundamental” (“grundsätzliche Bedeutung”) ou for necessária uma pronúncia da Corte para “desenvolver o direito” (“Fortbildung des Rechts”) ou “assegurar uma jurisprudência uniforme” (“Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung”). No direito argentino, por exemplo, a Corte Suprema pode não conhecer de recurso extraordinário “por falta de agravio federal suficiente o cuando las cuestiones planteadas resultaren insustanciales o carentes de trascendencia” (art. 280, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Argentina). (MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 25.)

Em todos esses mecanismos processuais internacionalmente comparados, nota-se o ponto comum de zelo pela unidade da aplicação do direito, coordenado pela atuação de Tribunais Superiores, por meio da análise de casos significativos e de ampla repercussão social/jurídica/econômica, cujos fundamentos possam ser universalizáveis a outros processos semelhantes. Entretanto, além dessas destacadas funções, o mecanismo da repercussão geral – e demais institutos análogos – presta-se também a outras finalidades, como assegurar mais rápida tramitação processual (*a razoável duração dos processos*), notadamente ante o alto e crescente número de processos que circulam perante o Judiciário. Esse é outro aspecto sobre o qual passamos a tratar no próximo tópico.

3. A CRISE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO E AS TENTATIVAS DE SOLUÇÃO

A repercussão geral é instituto que se manifesta no âmbito do recurso extraordinário. Tal meio de impugnação de decisões judiciais foi inicialmente criado em 1890 pelo Decreto nº 510 (que antecedeu a Constituição de 1891), e desde o início de sua existência, já se apresentavam ideias para sua reforma, em razão do problema do crescente número de recursos que chegavam ao STF. Já na década de 1920, sob a vigência da Constituição de 1891, identificavam-se debates jurídicos e legislativos nesse sentido, especialmente no âmbito das deliberações sobre a posteriormente concretizada reforma constitucional de 1926.

A propósito, confira-se o art. 58 do referido ato normativo, disponível [aqui](#).

Segundo já apontava Enrico Tullio Liebman na década de 1940 (agora já após a superveniência das Constituições de 1934 e 1937), o rápido crescimento do número de processos que chegavam ao STF pela via recursal dava-se por um aspecto típico brasileiro: ao mesmo tempo em que nosso sistema se inspirava no modelo norte-americano (tanto em relação à forma de Estado federativa quanto em relação à própria estruturação do Poder Judiciário, como vimos na aula passada), guardava-se uma maior centralidade das competências legislativas no Poder Federal (a União). É dizer: apesar de se assegurar autonomia política, orçamentária, financeira e administrativa aos demais entes membros, algumas matérias apenas poderiam ser legisladas pela União (ex.: Direito Civil, Direito Comercial, Direito Penal, Direito Processual, etc.). Assim, tendo em vista que uma das funções principais do recurso extraordinário – ao qual hoje se incorpora a repercussão geral – era garantir a uniformidade de aplicação do direito federal, tinha-se maior número de leis e assuntos juridicamente relevantes sobre o qual se tratar perante o STF.

Sobre esse aspecto, Liebman assentava que:

[...] dessas circunstâncias decorre que os Tribunais estaduais aplicam direito federal com frequência muito maior, vale dizer, mais precisamente, na imensa maioria dos casos. Trata-se, é certo, de uma diferença de quantidade, conservando-se invariadas as relações de qualidade. Mas os problemas quantitativos têm nos fenômenos sociais muita importância e sempre acabam por repercutir sobre as soluções jurídicas. (LIEBMAN, 1941, p. 601/602.)

É importante destacar que, nessa época, cabia ao Supremo zelar também pela uniformidade de aplicação das normas infraconstitucionais. Mais recentemente a mesma constatação é também perfilada por José Miguel Garcia Medina, que afirma:

[...] o recurso extraordinário teve como modelo o *writ of error* do direito norte-americano; ressaltou-se, também, que não se atentou, à época, para uma grande diferença existente entre os dois países: a competência legislativa federal, no Brasil, é ampla, ao contrário do que ocorre no direito norte-americano, onde tal competência é bem mais restrita. Como o recurso extraordinário tinha a peculiaridade de ser exercitável em qualquer causa na qual estivesse presente a questão federal (aqui abrangidas as questões constitucionais e as questões federais propriamente ditas), é compreensível que se tenha verificado um grande número de recursos distribuídos ao Supremo Tribunal Federal, problema que, por causa da demora em sua resolução, tornou-se crônico, passando a ser referido como a “crise do Supremo”. (MEDINA, 2012, p. 46.)



José Miguel Garcia Medina

Professor e advogado. É doutor e mestre em Direito Processual Civil pela PUC-SP. Foi Presidente da Comissão Nacional de Acesso à Justiça da Ordem dos Advogados do Brasil. Membro da Comissão de Juristas nomeada pelo Senado Federal para a elaboração do anteprojeto de Código de Processo Civil. Secretário-Geral Adjunto do Instituto Brasileiro de Direito Processual.

[+ Currículo.](#)

Esse viés mais centralizador de nossa federação decorre, também, do próprio modo pelo qual se deu sua formação, quando em comparação ao modelo original norte-americano, por exemplo. Nos Estados Unidos, tinha-se uma situação inicial com províncias bastante independentes que só aceitaram se unir em torno de um poder central se pudessem conservar boa parte de suas autonomias, possuindo competência legislativa para tratar de matérias como Direito Civil, Direito Penal, Direito Comercial, etc. No Brasil, de modo inverso, percorreu-se um caminho desde uma forma unitária até uma forma fracionária, de modo que as competências próprias das entidades subnacionais sempre foram vistas como *concessões* do poder central em prol desses entes.

Essa tendência centralizadora do federalismo brasileiro persiste ainda nos tempos atuais e pode ser bem exemplificada pela distribuição das competências legislativas privativas da União (art. 22 da CRFB/1988), bem como pela maior competência tributária atribuída ao ente federal, dentre outros fatores. Essa ampla unidade do direito federal, alcançando de modo igual todo o território nacional sem que as legislações estaduais possam dispor em sentido contrário, repercute de forma direta na tarefa de uniformização de sua aplicação, já que se tem uma multiplicidade de Tribunais – estaduais e federais – interpretando as mesmas normas jurídicas. Ainda sob a vigência da Constituição de 1946, José Afonso da Silva já tratava das consequências desses fatores sobre a execução da atividade judicial no Brasil:

O que existe é uma descentralização judiciária. As chamadas Justiças estaduais não são propriamente estaduais, senão órgãos da Justiça nacional descentralizados. Descentralização de tipo especial, mas essencialmente descentralização. Aos Estados cabe tão somente o direito (melhor diria o ônus) da organização judiciária: mesmo assim segundo os princípios que lhes traça a Constituição federal, e ainda o direito de dividir, como bem entender, o seu território em circunscrição judiciária. E é somente nesse sentido que se pode falar em Justiças estaduais; locais pela organização, pela manutenção. No mais, não diferem em nada das Justiças federais, assim chamadas as Justiças especiais, organizadas e mantidas pela União, como a do Trabalho e a Eleitoral, que, por sinal, são também descentralizadas. (SILVA, 1963, p. 9.)



José Afonso da Silva

Jurista brasileiro, especialista em Direito Constitucional. Professor e Procurador do Estado de São Paulo aposentado. É membro de diversos institutos, dentre os quais o Instituto dos Advogados do Brasil e a Associação Brasileira de Constitucionalistas Democráticos, da qual foi presidente e fundador.

[+ Currículo.](#)

Dessa forma, foi a partir dessas peculiaridades do modelo brasileiro que começaram a surgir os primeiros questionamentos quanto à criação de mecanismos de limitação do cabimento do recurso extraordinário. Desde então já se falava na *crise do recurso extraordinário*, em razão do grande volume de processos submetidos à apreciação do STF, problema que ainda hoje se constata. No sítio eletrônico do STF, é possível identificar o número de processos distribuídos, filtrando entre as

Dados disponíveis [aqui.](#)

classes de agravo de instrumento (AI), recurso extraordinário (RE) e recurso extraordinário com agravo (ARE) – todas relacionadas ao recurso extraordinário – desde 1994 até 2014, evidenciando que tais processos correspondem à grande maioria dos feitos distribuídos ao STF:

Os números de recursos extraordinários com agravo (ARE) só constam a partir do ano de 2011 em razão de tal incidente processual ter sido inserido no Código de Processo Civil/1973 pela Lei nº 12.322/2010, em substituição do agravo de instrumento (AI).

Ano	Processos	AI	RE	ARE	%AI+RE+ARE/Total	% Outras Classes
	Distribuídos	Distribuídos	Distribuídos	Distribuídos	Distribuídos	Distribuídas
2014	57.799	850	9.671	38.442	84,71%	15,29%
2013	27.528	1.034	3.805	17.057	79,54%	20,46%
2012	46.392	6.198	6.042	25.835	82,07%	17,93%
2011	38.109	14.530	6.388	8.661	77,62%	22,38%
2010	41.014	24.801	6.735	-	76,89%	23,11%
2009	42.729	24.301	8.348	-	76,41%	23,59%
2008	66.873	37.783	21.531	-	88,70%	11,30%
2007	112.938	56.909	49.708	-	94,40%	5,60%
2006	116.216	56.141	54.575	-	95,27%	4,73%
2005	79.577	44.691	29.483	-	93,21%	6,79%
2004	69.171	38.938	26.540	-	94,66%	5,34%
2003	109.965	62.519	44.47	-	97,30%	2,70%
2002	87.313	50.218	34.719	-	97,28%	2,72%
2001	89.574	52.465	34.728	-	97,34%	2,66%
2000	90.839	59.236	29.196	-	97,35%	2,65%
1999	54.437	29.677	22.280	-	95,44%	4,56%
1998	50.273	26.168	20.595	-	93,02%	6,98%
1997	34.289	16.863	14.841	-	92,46%	7,54%
1996	23.883	12.303	9.265	-	90,31%	9,69%
1995	25.385	11.803	11.195	-	90,60%	9,40%
1994	25.868	8.699	14.984	-	91,55%	8,45%
1993	23.525	9.345	12.281	-	91,93%	8,07%
1992	26.325	7.838	16.874	-	93,87%	6,13%
1991	17.567	5.380	10.518	-	90,50%	9,50%
1990	16.226	2.465	10.780	-	81,63%	18,37%

Recentemente, aliás, chegou-se à marca de um milhão de recursos extraordinários (RE) e recursos extraordinários com agravo (ARE) recebidos na Corte, conforme noticiado no [sítio eletrônico do STF](#).

Esse problema, porém, não é exclusividade brasileira. Nos Estados Unidos, por exemplo, enfrentou-se situação similar, guardadas as devidas proporções, já no final do Século XIX, quando se impulsionaram iniciativas legislativas em busca da redução da jurisdição recursal obrigatória da Suprema Corte daquele país. Nesse período, surgiu em 1925 a *Judges' Bill* (“Lei dos Juízes”, em tradução livre), pela qual foram bastante reduzidos os casos em que se mostrava obrigatória a jurisdição da Corte, de modo que a maior parte dos casos tinha suas decisões finais proferidas pelos Tribunais de Apelação (“*Circuit Courts of Appeals*”).

Posteriormente, já na década de 1970, ressurgiu o incômodo causado pelo grande número de recursos que chegavam à Suprema Corte dos EUA. Foi então que começaram a surgir os debates que culminaram na *Supreme Court Case Selection Act* (“Lei de Seleção de Casos da Suprema Corte”, em tradução livre), editada para “melhorar a administração da justiça, proporcionando maior discricionariedade à Suprema Corte na seleção dos casos que irá rever”, conforme sua epígrafe (também em tradução livre). Na prática, foram reduzidas as possibilidades de recursos àquele Tribunal, subsistindo, em muitos casos, uma única forma de acesso à Suprema Corte: o *writ of certiorari*.



SAIBA MAIS

Essa cultura processual brasileira de que todos os processos são aptos a chegar aos Tribunais Superiores é ponto de fortes críticas do Ministro Roberto Barroso. Na mesma linha do que ocorre nos Estados Unidos, como vimos, o Ministro defende que seja estabelecida a possibilidade de os Tribunais Superiores, e o STF em especial, selecionarem os casos que entendem serem relevantes à sociedade, pronunciando-se somente sobre esses casos. Tal entendimento é exposto pelo Ministro em entrevista concedida à TV Migalhas. Vamos assisti-la?

[Veja aqui](#)

De modo similar, houve um caso atípico e curioso: no RE 584.247, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, controvertia-se sobre a “competência para processar e julgar ação em que se discute pagamento de adicional de insalubridade a servidor público de ex-Território Federal ante a existência de convênio firmado entre a União e o Estado-membro para o qual cedido” (Tema nº 538 da repercussão geral). Em tal processo, após ser reconhecida a repercussão geral do tema por meio do Plenário Virtual em abril de 2012, o Plenário Físico do Tribunal, em 4/11/2016, resolveu questão de ordem suscitada para “assentar a inexistência de repercussão geral no caso, e, portanto, não conhecer do recurso, valendo a decisão para todos os recursos sobre matéria idêntica que ainda se encontrem na origem”, conforme os termos da ata do julgamento.

De certa forma, o Tribunal acabou por fazer uma seleção sobre julgar ou não o tema sob análise, guiado pela preocupação principal de que o reconhecimento da repercussão geral e o não julgamento de seu mérito acabam por representar o atravancamento dos processos que versam sobre o tema, acumulando-se ainda mais o acervo de processos que aguardam definição pelo STF. Esses detalhes procedimentais ainda serão objeto de nosso estudo, mas a propósito do que foi abordado, destacam-se alguns excertos dos debates orais travados no julgamento da referida questão de ordem, que revelam a preocupação aqui enunciada:

Ministro Roberto Barroso: “A verdade é que – acho – tínhamos que pensar uma forma ágil de diminuirmos esse estoque, porque ele, como susta os processos na origem, a gente acaba atravancando a prestação jurisdicional. E, como são matérias que não considero prioritárias, elas vão ficar muitos anos esperando, diante da carga”.

[...]

Ministro Luiz Fux: “Senhora Presidente, essa preocupação do Ministro Barroso tem procedência, até porque os critérios que revelam a repercussão geral são muito mutáveis, é a relevância econômica social, e, em dado momento, já não tem mais esse caráter relevante em razão do decurso do tempo. Agora, é tanto mais eficiente esse método, na medida em que hoje, pelo menos como uma sinalização, nós temos o julgamento na ordem cronológica, principalmente de repercussão geral que fixa a tese. Portanto, se pudermos esvaziar o acervo, daremos preferência àquilo que realmente tem relevância. E é natural, porque, quando surgiu o instituto, tem havido uma certa euforia no sentido de uniformizar decisões. Hoje, confesso, eu verifico em meu gabinete algumas questões que não têm repercussão geral, são questões tributárias infraconstitucionais, que o STJ já pacificou em repetitivo”.

Ministro Roberto Barroso: “Até porque a repercussão geral, diante das limitações de tempo do Plenário, acabam sendo um critério comparativo, o que é mais importante, senão não conseguimos dar conta”.

Há autores que também apontam existir fenômenos semelhantes em outros países como Japão, Itália, Espanha, Argentina e Alemanha, como se exemplifica pela citação abaixo:

Fenômenos semelhantes foram experimentados em diversos países, como Itália, Espanha, Argentina e Alemanha, o que nos faz crer que o problema é mundial e decorre, fundamentalmente, de um lado da estrutura econômica que estimula o conflito de interesses, que põe em xeque as relações jurídicas estabelecidas, o que parece ter sido ocasionado pela drástica mudança de um modelo agropastoril, prevalecente até o início do século XX, para a sociedade industrial, e, posteriormente, para a sociedade de informação, e, de outro, a mudança de paradigma consubstanciada no paulatino distanciamento dos ideais do liberalismo econômico e a aproximação do welfare state, com a crescente intervenção do Estado na ordem econômica e nas relações privadas, de modo a perseguir os interesses gerais da coletividade.

Ademais, o movimento mundial pelo acesso à justiça, capitaneado por Mauro Cappelletti, contribui em larga medida para o agravamento da crise, pois, à proporção que mais pessoas têm acesso à ordem jurídica, é natural que o número de recursos cresça em razão direta. Não se pode olvidar, ainda, que o acesso à justiça reduz a litigiosidade contida, fazendo florescer contendas que, em condições adversas, não seriam levadas ao Poder Judiciário, em grave demonstração da inoperância do Estado. (WAMBIER; DANTAS, 2016, p. 455.)



PALAVRA DO CONTEUDISTA

É por essa razão que se fazem tão importantes as formas alternativas e extrajudiciais de solução de conflitos, seja por autocomposição (como a mediação e a conciliação), seja por técnicas de heterocomposição (como a arbitragem). Além de representarem redução das demandas levadas ao conhecimento do Poder Judiciário, essas práticas extrajudiciais têm se mostrado mais eficientes quanto à pacificação social, por possibilitarem maior participação ativa das partes em litígio, bem como a busca por solução mais célere para o conflito social discutido. Nesse sentido, destaca-se que o Novo Código de Processo Civil deu maior destaque a essas modalidades alternativas de solução de controvérsias, destinando-lhes disposições específicas, estabelecendo audiência obrigatória de conciliação ou mediação no rito do procedimento comum (nos termos do art. 334 e seguintes), etc. Ademais, nas normas fundamentais do processo civil, o art. 3º dispõe que ***“A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”***.

Apesar de se revelar também em outros países, o fenômeno de expansão da busca pelo Judiciário para a solução dos conflitos sociais e o consequente aumento de casos levados à apreciação das Supremas Cortes parecem se manifestar com maior força no Brasil. Alguns fatores podem ser apontados para tanto: o primeiro decorre da maior concentração de competências legislativas pela União, conforme já abordado acima. Outro fator é a grande extensão de nosso texto constitucional, que se mostra extremamente analítico e prolixo, cuidando de detalhes que poderiam receber tratamento legislativo infraconstitucional.

Há, ainda, fatores culturais e institucionais relativos à alta judicialização de conflitos e da edição de legislações de emergência, como dispõe José Rogério Cruz e Tucci:

[...] em nosso país, presume-se a solução de reiteradas e profundas crises econômicas mediante a edição de legislação intervencionista e emergencial de última hora – quase sempre em antinomia ao *ius positum* –, fator que, via de regra, gera uma proliferação generalizada de demandas entre particulares e entre estes e o Estado. (CRUZ E TUCCI, 1997, p. 100/101.)

Em todo caso, em razão da constatação de tal problema, surgiram ao longo da história do recurso extraordinário brasileiro algumas tentativas de solução do excesso de processos submetidos rotineiramente à apreciação do STF. Inicialmente, surgiu o juízo diferido de admissibilidade do recurso extraordinário, pelo qual se realizava uma primeira análise pelo tribunal de origem antes que fosse o feito enviado ao STF. Quanto a esse ponto, aproveita-se para destacar que a redação original do CPC/2015 acabava com o juízo de admissibilidade diferido para o recurso especial e recurso extraordinário, de modo que, interpostos esses recursos, deviam ser os autos encaminhados ao Superior Tribunal de Justiça ou ao Supremo Tribunal Federal, conforme o caso. Entretanto, após forte reação em contrário dos Tribunais Superiores, que viram na alteração um aumento de volume de trabalho, a Lei nº 13.256/2016 alterou o CPC/2015 antes mesmo que entrasse em vigor, restaurando a sistemática do duplo juízo de admissibilidade para tais recursos: um primeiro pelo tribunal *a quo* e outro pelo tribunal *ad quem*, ao qual destinado o recurso, nos termos do art. 1.030 do CPC/2015.

Outro mecanismo concebido nesse mesmo intuito correspondeu à instituição da Súmula da Jurisprudência Predominante, introduzida pela Emenda Regimental nº 30/1963 ao Regimento Interno de 1940, cuja criação se atribui ao [Ministro Victor Nunes Leal](#). Sua ideia inicial era a de vincular o próprio STF a seguir seus próprios julgados, de modo a dinamizar os julgamentos e manter a coerência e a segurança jurídicas. Os enunciados contidos na referida Súmula funcionavam, também, como elemento persuasivo – mas naquela época não vinculativo – aos tribunais de instâncias inferiores.



A indicada emenda regimental, entre outras disposições, criava no STF a Comissão de Jurisprudência, entre cujas competências se incluía a de “velar pela publicação e atualização da *Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal*”. Previa-se, desde então, a inscrição na Súmula de Jurisprudência de enunciados que correspondessem a “decisões do Tribunal, por maioria qualificada que tenham concluído pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público” e “jurisprudência que o Tribunal tenha por predominante e firme embora com votos vencidos”. A norma estipulava, também, aspectos procedimentais para a criação, modificação ou mesmo cancelamento de enunciados da Súmula, bem como sua comunicação a diversas autoridades da República e aos Presidentes de outros Tribunais.

No estudo dessa onda de criação de institutos jurídicos que procuraram solucionar a *crise do recurso extraordinário*, interessa salientar que a referida alteração do Regimento Interno do STF assentou dispositivo segundo o qual se previa que, “quando o pedido do recorrente contrariar a jurisprudência compendiada na Súmula”, seria possível:

- (i) negar “provimento ao agravo para subida de recurso extraordinário”;
- (ii) não conhecer do recurso extraordinário;
- (iii) não conhecer de embargos de divergência e rejeitar embargos infringentes; e
- (iv) arquivar o recurso extraordinário por decisão do relator.

Nos casos em que o processo submetido à análise do tribunal dissesse respeito a questão jurídica que já recebia tratamento por enunciado contido na Súmula de Jurisprudência, dispensava-se até mesmo a oitiva do Procurador-Geral da República, com vistas ao julgamento mais célere da causa e à redução do número de recursos submetidos à análise do STF de então.

Entretanto, foi sob a vigência da Constituição de 1967 que se proliferou a criação de óbices à admissibilidade e ao reconhecimento do recurso extraordinário. Isso porque aquele texto constitucional conferia ao STF verdadeira competência legislativa para, em seu Regimento Interno, dispor sobre “o processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária ou de recurso”. A propósito, destaca-se o art. 115 daquela Constituição:

Art. 115. O Supremo tribunal Federal funcionará em Plênnrio ou dividido em Turmas.

Parágrafo único. O Regimento Interno estabelecerá:

- a** a competência do plenário além dos casos previstos no art. 114, n.º I, letras a, b, e, d, i, j e l, que lhe são privativos;
- b** a composição e a competência das Turmas;
- c** o processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária ou de recurso;
- d** a competência de seu Presidente para conceder *exequatur* a cartas rogatórias de Tribunais estrangeiros.

Foi sob a égide de tal texto constitucional e com base nesse fundamento que se editou, em relação ao Regimento Interno de 1970, a [Emenda Regimental nº 3/1975 \(Regimento Interno de 1970\)](#), pela qual se criou um importante óbice antecessor da repercussão geral: a **arguição de relevância**, requisito expreso no art. 308 do Regimento de então e que revelava a necessidade de que a questão suscitada no recurso extraordinário tivesse relevância. O dispositivo era assim redigido:

Art. 308. Salvo nos casos de ofensa à Constituição ou relevância da questão federal, não caberá recurso extraordinário, a que alude o seu artigo 119, parágrafo único, das decisões proferidas:

- I.** nos processos por crime ou contravenção a que não sejam cominadas penas de multa, prisão simples ou detenção, isoladas, alternadas ou acumuladas, bem como as medidas de segurança com eles relacionadas;
- II.** nos habeas corpus, quando não trancarem a ação penal, não lhe impedirem a instauração ou a renovação, nem declararem a extinção da punibilidade;
- III.** nos mandados de segurança, quando não julgarem o mérito;
- IV.** nos litígios decorrentes:

- a** de acidente do trabalho;
 - b** das relações de trabalho mencionadas no artigo 110 da Constituição;
 - c** da previdência social;
 - d** da relação estatutária de serviço público, quando não for discutido o direito à constituição ou subsistência da própria relação jurídica fundamental;
- V.** nas ações possessórias, nas de consignação em pagamento, nas relativas à locação, nos procedimentos sumaríssimos e nos processos cautelares;
- VI.** nas execuções por título judicial;
- VII.** sobre extinção do processo, sem julgamento do mérito, quando não obstarem a que o autor intente de novo a ação;
- VIII.** nas causas cujo valor, declarado na petição inicial, ainda que para efeitos fiscais, ou determinado pelo juiz, se aquele for inexato ou desobediente aos critérios legais, não exceda de 100 vezes o maior salário-mínimo vigente no País, na data do seu ajuizamento, quando uniformes as decisões das instâncias ordinárias; e de 50, quando entre elas tenha havido divergência, ou se trate de ação sujeita à instância única.

Cumpre lembrar que nessa época o escopo do recurso extraordinário era mais largo e alcançava também o que hoje é abrangido pelo recurso especial, cujo julgamento compete ao Superior Tribunal de Justiça. Mas destaca-se, aqui, a criação da arguição de relevância, necessária ao cabimento do recurso extraordinário de então, instituto que representa importante antecedente da repercussão geral e sobre o qual daremos atenção mais profunda e específica em momento apropriado do nosso curso.

Como já aludimos, no modelo vigente até 1988, quando promulgada nossa atual Constituição, o STF concentrava as competências de guarda do texto constitucional e também da legislação infraconstitucional. Consideradas as características da formação da federação brasileira, de suas peculiaridades centralizadoras e da grande extensão da competência legislativa atribuída à União, a tarefa de manter a uniformidade na aplicação do direito federal revelava-se bastante árdua, principalmente quando concentrada em um Tribunal que também desempenhava as funções de Corte Constitucional.

Nesse cenário, após as tentativas anteriores não terem logrado êxito, começavam a surgir propostas mais estruturais, que propunham a reorganização do Poder Judiciário e a redistribuição das competências entre seus órgãos. Já na década de 1960, José Afonso da Silva, por exemplo, apresentava uma proposta estruturada em três níveis:

- a** o plano dos direitos e interesses subjetivos, que, sob esse aspecto, e no processo ficará restrito ao sistema judiciário que conheceu da lide;
- b** o plano da inteireza, autoridade e unidade do Direito objetivo federal, para cuja sustentação se dará um instituto, que levará o processo judicial para além do sistema judiciário, ou seja, até o órgão de cúpula da estrutura judiciária correspondente, mas daí não passará;
- c** o plano da supremacia e das garantias constitucionais, para cuja efetivação haverá um instituto recursal, que carregará o processo para além da estrutura judiciária nacional, vale dizer, até o Supremo Tribunal Federal. (SILVA, 1963, p. 45.)

De tais considerações já se percebe o germen da ideia de criação de um novo Tribunal Superior, com jurisdição sobre todo o território nacional, ao qual se atribuisse a competência de zelar pela aplicação e uniformização de interpretação do direito federal, reduzindo a amplitude das competências do STF e desafogando seu volume de trabalho. Foi com esse intuito que em 1988 se criou o Superior Tribunal de Justiça, com maior estrutura e maior número de Ministros, com a atribuição principal de uniformizar a aplicação do direito infraconstitucional. Consequentemente, o escopo do recurso extraordinário foi também reduzido, criando-se o recurso especial, dirigido ao STJ e cujas hipóteses de cabimento estão disciplinadas no art. 105, III, da CRFB/1988. Note que a própria ideia de retirar das competências do STF a análise do direito federal esvaziava em muito a utilidade da arguição de relevância, acima mencionada.

Entretanto, também essa tentativa se mostrou falha, imprimindo maior complexidade e morosidade ao processo judicial. Nesse sentido, José Carlos Barbosa Moreira, em *Comentários ao Código de Processo Civil* de 1973, afirmava que a inovação consistente na fragmentação do recurso extraordinário ocasionou problemas práticos consistentes na existência de “dois recursos em vez de um só, interponíveis ambos, em larga medida, contra as mesmas decisões”, pelo que “o sistema teria que ficar, como na verdade ficou, bastante complicado em mais de um ponto”, de onde deriva um “aumento considerável na duração do processo” (BARBOSA MOREIRA, 2013, p. 583).

Ainda que deixadas de lado essas críticas, o fato é que a criação de um novo Tribunal e a instituição do recurso especial não resolveram a *crise do recurso extraordinário*. A triste realidade é que, se antes tínhamos um Tribunal assoberbado pelo alto volume de trabalho e pelo grande número de processos a serem julgados, passamos a ter dois: STF e STJ. Na prática, acabou por se criar uma terceira instância processual, alongando a duração dos processos judiciais e surgindo uma nova etapa em que estes se represam, após a qual os feitos ainda se dirigirão ao STF via recurso extraordinário.

Na sequência da evolução histórica de algumas medidas criadas com o propósito de solucionar o excesso de recursos submetidos ao STF, com a superveniência da Constituição de 1988 não se manteve aquele poder normativo que a ordem constitucional anterior assegurava ao Regimento Interno da Corte. A partir de então, portanto, as alterações no procedimento do recurso extraordinário e a criação de novos óbices ou filtros processuais foram todas decorrentes de leis formais.

Sob a égide do CPC/1973, destaca-se a [Lei nº 9.756/1998](#), dentre cujas alterações destacam-se duas. A primeira foi a inserção do § 3º ao art. 542 daquele Código, que, no âmbito dos recursos extraordinário e especial interpostos contra decisão interlocutória em processo de conhecimento, cautelar ou embargos à execução, determinava a retenção do recurso, que somente seria processado em caso de reiteração da parte interessada, no prazo para a interposição do recurso contra a decisão final, ou para as contrarrazões. Criava-se uma espécie de “recurso extraordinário retido”, bastante semelhante com o agravo retido, que era regulado pelo art. 522 do antigo Código.

A segunda alteração de destaque promovida pela Lei nº 9.756/1998 foram as modificações implementadas no art. 557 do CPC/1973, ampliando os poderes do relator no julgamento desses recursos, conforme já vimos no início dessa aula, quando elencamos alguns instrumentos que buscam implementar a compatibilização vertical das decisões judiciais. Como vimos, são meios que buscam conciliar a prestação da tutela jurisdicional com mecanismos que imprimam ao processo maior celeridade e uniformidade aos processos, como mais uma tentativa de solucionar o problema que aqui estamos analisando.

De uma forma geral, assim como o fenômeno de proliferação dos processos submetidos à análise de suas Cortes Supremas mostrou-se ocorrer em vários países, assim também se deu em relação à criação de filtros e mecanismos que tentassem diminuir tal volume de trabalho. Como afirmam Teresa Wambier e Bruno Dantas:

Diante desse fenômeno, as nações se viram na contingência de adotar medidas que amenizassem os efeitos nocivos da sobrecarga de trabalho de suas cortes supremas. É difícil conceber, hoje em dia, algum país que não tenha adotado medidas para estabelecer filtros ao acesso de recursos a ela dirigidos.

Não nos são estranhas algumas dessas medidas, uma vez que, desde a segunda metade do século passado, se discutem aqui soluções viáveis para a nossa crise. De certa forma, podemos afirmar que fracassaram todas as tentativas até então empreendidas, e o sucesso da repercussão geral dependerá menos dos contornos que lhe foram dados pela Lei 11.418/2006, e mais daqueles que o STF lhe atribuirá por ocasião do julgamento dos recursos extraordinários. (WAMBIER; DANTAS, 2016, p. 459.)

Portanto, após essa sintética evolução quanto a alguns mecanismos sucessivamente criados como tentativas de solucionar a *crise do recurso extraordinário*, buscaremos, na próxima aula, estudar alguns institutos de direito interno e comparado semelhantes à repercussão geral. Nesse estudo, daremos maior destaque a dois institutos que já mencionamos acima, mas aos quais dedicaremos maior atenção: o *writ of certiorari* do direito norte-americano e a arguição de relevância.

4. CONCLUSÃO



Com essas observações, chegamos ao fim da terceira aula de nosso curso!

Inicialmente, avançamos em assunto introduzido na aula passada, relativo à busca da compatibilização vertical das decisões judiciais. Identificamos alguns mecanismos que já foram adotados no Brasil com esse intuito, na busca pela conciliação da prestação da tutela jurisdicional com instrumentos que imprimam ao processo maior celeridade e uniformidade.

Na sequência, considerando que a repercussão geral é instituto que se manifesta no âmbito do recurso extraordinário, analisamos alguns aspectos da origem desse meio de impugnação de decisões judiciais, que já desde o início de sua existência apresentava o problema do crescente número de processos que chegavam ao STF. Constatamos que essa situação não é exclusividade brasileira, revelando-se presente também em outros países. Entretanto, considerando que aqui o excesso de recursos parece ser ainda mais forte, identificamos algumas peculiaridades da realidade brasileira que ajudam a entender esse fenômeno, especialmente em relação a alguns aspectos da origem de nossa federação.

Identificada a *crise do recurso extraordinário*, elencamos algumas iniciativas adotadas ao longo do tempo na tentativa de solucionar o problema, tanto pela via constitucional quanto pelas vias legislativa e regimental do STF, bem como ações empreendidas em outros países. Com maior destaque, apontamos os instrumentos do *writ of certiorari* (adotado nos Estados Unidos) e a arguição de relevância (adotada no Brasil, quando cabia ao STF também a função de zelar pela aplicação do direito federal infraconstitucional).

Conquanto essas tentativas não tenham se mostrado eficientes, todas, em alguma medida, contribuíram para a posterior formação da repercussão geral, assim como de outros institutos semelhantes do direito comparado. Desse modo, identificado esse contexto mais geral na aula passada e na de hoje, na próxima aula iniciaremos pelo estudo mais específico desses dois instrumentos destacados (*writ of certiorari* e arguição de relevância), bem como de outros similares de direito comparado, que mais específica e diretamente influenciaram a formação da repercussão geral.

REFERÊNCIAS



BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, v. 5.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Tempo e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Perspectivas do recurso extraordinário**. In: Revista Forense, 1941, v. 85.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão geral no recurso extraordinário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Prequestionamento e repercussão geral e outras questões relativas aos recursos especial e extraordinário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

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

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DANTAS, Bruno. **Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores no direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.



SGP - Educação a Distância

