

# ASPECTOS CONTROVERTIDOS DO FILTRO DA REPERCUSSÃO GERAL EM PERSPECTIVA EMPÍRICA // *Klever Paulo Leal Filpo<sup>1</sup> e Renata*

*Campbell Barbuto<sup>2</sup>*

## Palavras-chave

Supremo Tribunal Federal / repercussão geral / pesquisa empírica



## Sumário

- 1 **Introdução**
- 2 **Metodologia**
- 3 **A Repercussão Geral no Plano Normativo**
- 4 **Primeiro Aspecto Polêmico: o 'Plenário Virtual' e as Abstenções**
- 5 **Segundo Aspecto Polêmico: o Significado Atribuído à Categoria Jurídica 'Relevância de Natureza Econômica, Política, Social ou Jurídica'**
- 6 **Terceiro Aspecto Polêmico: Recursos Múltiplos e Repercussão Geral, a partir do Novo CPC**
- 7 **Conclusões**
- 8 **Referências**

## Resumo

O artigo enfoca aspectos controvertidos da Repercussão Geral. A pesquisa iniciou-se em 2014, com o objetivo de compreender a forma como esse mecanismo vem sendo colocado em prática, passados dez anos da sua instituição. Realizou-se uma aproximação empírica, de natureza qualitativa, incluindo entrevista, observações e análise de casos. A hipótese que se colocou à prova foi: para determinar o que tem ou não repercussão geral, os processos são classificados em grupos por "grandes temas", a princípio correspondentes a determinadas controvérsias, o que parece gerar equívocos em razão de reunir recursos cujos objetos, eventualmente, não guardam similitude entre si. Na prática, o método dá margem à inclusão de recursos que não se encaixam nos parâmetros legais, enquanto outros são indevidamente excluídos desse julgamento. O artigo explicita este e outros aspectos controvertidos sobre a operação prática desse filtro recursal.

1 Doutor em Direito. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Petrópolis (PPGD/UCP). Pesquisador do INCT/InEAC/UFF. Professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – Instituto Três Rios.

2 Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Petrópolis. A pesquisa referida neste paper culminou na sua dissertação de mestrado, aprovada com louvor pela banca examinadora.

# CONTROVERSIAL ASPECTS OF BRAZILIAN GENERAL REPERCUSSION FILTER IN EMPIRICAL PERSPECTIVE // *Klever Paulo Leal Filpo e Renata Campbell*

*Barbuto*

## **Keywords**

Supreme Court / general repercussion / empirical research

////////////////////

## **Abstract**

Since 2004, in order to offer an extraordinary appeal to Supremo Tribunal Federal, in Brazil, the appellant must demonstrate the general repercussion of the constitutional issues discussed in the case, so that the Court examines the admission of the appeal. This standard changed the way of access to that Court, acting as a real filter. The research proposal was to collect empirical data which allowed to reflect on how this filter has been applied after those ten years. A qualitative empirical approach was carried out, including interviews, as well as the analysis of some specific cases. The working hypothesis which was put to the test is the following: to determine the cases with general implications, the classification is made by groups of “big issues”, corresponding to certain controversies. This method, because of its generality, can lead to misunderstandings. The research also explains other controversial aspects related to this institute.

## 1 Introdução

A pesquisa que deu origem ao presente artigo é empírica, de natureza qualitativa (Demo, 2012), e foi desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Petrópolis (PPGD/UCP).<sup>3</sup>

O estranhamento que deu ensejo à pesquisa iniciou-se com a percepção de que, segundo os artigos da Constituição e do Código de Processo Civil que tratam da repercussão geral, a aplicação desse instituto faz com que apenas alguns recursos extraordinários estejam aptos a julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF), enquanto outros são automaticamente excluídos de sua apreciação.

Com efeito, a decisão que afere a existência ou não da repercussão geral, em determinado caso concreto, tem como consequência a abertura ou o fechamento das portas do Supremo para quem pretenda obter dessa Corte uma manifestação sobre questão constitucional relevante pela via do recurso extraordinário. Naquelas hipóteses em que a repercussão não seja reconhecida, o titular do direito poderá sentir-se prejudicado por não ter a oportunidade de ver seu pleito analisado nessa sede.

Pareceu relevante, portanto, compreender e refletir sobre a forma como esse instrumento vem sendo operado na prática, no âmbito do STF, desde que foi criado há cerca de dez anos. E a pesquisa indicou que a despeito de todos os argumentos que justificam a sua adoção, já apresentados e detalhados por inúmeros juristas (Dantas, 2012; Marinoni e Mitidiero, 2013), ele ainda demanda muitos ajustes e aperfeiçoamentos no tocante à sua aplicação prática.

O filtro foi introduzido no ordenamento jurídico pátrio pela Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004. Essa emenda inseriu no artigo 102 da Constituição

o §3º, estabelecendo que no recurso extraordinário “o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.” Desde então, para serem analisados no âmbito do Supremo, além dos pressupostos e requisitos recursais de praxe e da exigência de versarem sobre matéria constitucional, os recursos extraordinários devem possuir também esse atributo.

Em seguida, esse dispositivo constitucional foi regulamentado mediante acréscimo ao texto do Código de Processo Civil de 1973 (CPC), dando origem a dois novos dispositivos: 543-A e 543-B os quais, com algumas modificações, correspondem aos artigos 1.035 e 1.036 da Lei 13.105/2015, aqui denominada de Novo CPC. Por isso o STF não pode conhecer de recursos extraordinários em que não haja repercussão geral, sendo esta examinada pela Corte em decisão irrecorrível. Para esse efeito, deve ser verificado se no recurso existem ou não questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos do processo (segundo dicção do art. 1.035), demandando uma análise casuística por parte do Supremo.

A lei processual também passou a exigir que, havendo multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia (questão de direito), a análise da repercussão geral é processada nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), observando-se também, desde 2016, as regras contidas no artigo 1.036 e 1.037 do Novo CPC. Nesse caso, cabe ao tribunal de origem (aquele que proferiu a decisão recorrida) selecionar recursos representativos da controvérsia e encaminhá-los ao Supremo Tribunal Federal, sobrestando os demais recursos “afetados” até o pronunciamento definitivo da Corte.

Apenas em 2007 o crivo da repercussão geral passou a ser efetivamente aplicado. Isso se deu a partir da edição, pelo STF, da Emenda Regimental nº 21/07, que estabeleceu normas específicas para esse fim, as quais acabaram alterando sobremaneira a forma de acesso dos recursos extraordinários, com a proposta de funcionar como verdadeiro filtro recursal.

<sup>3</sup> No curso da pesquisa, resultados parciais foram apresentados sob a forma de artigos científicos no XXV Encontro Nacional do Conpedi, realizado em Brasília-DF (2015), e no 6º Encontro de Pesquisa Empírica em Direito, realizado em Canoas-RS (2016). Neste último evento, o trabalho foi considerado o melhor trabalho do GT 9 – Estudos empíricos do controle de constitucionalidade: uma análise do comportamento decisório do STF através dos instrumentos de controle de constitucionalidade.

Diante desse contexto, a pesquisa realizada buscou identificar quais aspectos foram efetivamente considerados pelos Ministros para se chegar à conclusão sobre a presença da repercussão geral nos casos examinados. Buscou-se, também, compreender a forma como vem sendo operada a reunião da “multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia” (ou idêntica “questão de direito”, na redação do Novo CPC) e o significado dado a essa expressão pelos atores a quem compete colocá-la em prática. A pesquisa foi conduzida da forma que será descrita no item seguinte.

Porém, mais do que compreender o funcionamento do referido filtro, esse olhar empírico que se buscou exercitar acabou revelando alguns aspectos polêmicos que causaram estranhamento e que podem, até mesmo, colocar em xeque a proposta desse instituto, de funcionar como um filtro recursal. Esses aspectos serão abordados ao longo deste artigo, levando, ao final, a algumas conclusões.

## 2 Metodologia

Nos termos propostos por Ferraz Júnior (2003, pp. 81-82), “a ciência dogmática do direito constrói-se como um processo de subsunção dominada por um esquematismo binário, que reduz objetos jurídicos a duas possibilidades: ou se trata disso ou se trata daquilo, construindo-se enormes redes paralelas de seções”. O trabalho empírico, ao revés, permite conjugar diferentes olhares em torno de um objeto específico, operando verdadeira integração do saber jurídico, e foi isso o que se procurou fazer aqui, encarando esse objeto de pesquisa a partir de observações da realidade.

É necessário explicar que o presente trabalho não abrange as hipóteses de repercussão geral presumida (Bueno, 2008, p. 259), isto é, aquelas mencionadas nos incisos I, II e III do §3º do artigo 1.035 do Novo CPC (com correspondência, em termos mais restritos, no §3º do artigo 543-A do Código anterior). Interessa, isto sim, a análise da existência ou não da repercussão geral em vista de “questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo”, o que é decidido casuisticamente pelos Ministros, e a compreensão dos critérios utilizados para esse fim.

A pesquisa foi realizada entre os anos de 2014 e 2016, inicialmente por meio eletrônico, lançando mão da ferramenta de busca disponível no sítio eletrônico do STF, que permite diferentes opções de pesquisa usando parâmetros variados. A intenção era localizar casos que tiveram a repercussão geral reconhecida e identificar, nas respectivas decisões, os critérios empregados pelos julgadores para esse fim. Mas como deveria ser feita a seleção dos casos a serem examinados no universo existente no acervo do STF? Pareceu ser necessário fazer um recorte em termos quantitativos e qualitativos, isto é, selecionando um número reduzido de casos que pudessem ser adequadamente analisados – considerando a disponibilidade de tempo e pessoal disponíveis – e que guardassem, entre si, alguma semelhança temática. Essa escolha foi feita pelo método da tentativa e erro.

Como primeira tentativa, a consulta se deu via pesquisa livre, utilizando as expressões de busca “repercussão” adj “geral”, no período compreendido entre 01/01/2007 e 31/08/2015, deixando marcados os campos “acórdãos” e “repercussão geral”. Em resposta, a pesquisa retornou 831 documentos relacionados à repercussão geral, dos quais apenas os referentes aos recursos extraordinários seriam analisados. Para viabilizar a análise pretendida, buscou-se identificar recursos que guardassem semelhança entre si. Contudo, percebeu-se que as situações eram muito variadas e que os casos encontrados eram muitos, o que inviabilizaria a pesquisa por esse caminho.

Partiu-se para uma segunda tentativa nos boletins de repercussão geral – documentos divulgados desde 2013 cujos assuntos estão classificados em temas numerados e bem definidos. Optou-se por consultar as decisões ligadas ao tema “Direito Constitucional”, em razão de sua natureza mais estritamente afeta aos recursos extraordinários. Constatou-se que o tema abrangia recursos envolvendo os mais variados assuntos, tais como: Requisição de Pequeno Valor, Sistema Financeiro Nacional, Precatórios, Processo Legislativo, Tribunal de Contas, Controle de Constitucionalidade, Estatuto dos Congressistas, Repartição de Competência e finalmente Direitos e Garantias Fundamentais.

Realizando-se um recorte para consultar apenas o tema “Direitos e Garantias Fundamentais”, de natu-

reza essencialmente constitucional, foram encontrados apenas 5 casos até o primeiro semestre de 2015. Destes, 4 tiveram repercussão geral reconhecida e 1 não reconhecida. Mas, novamente, os casos não guardavam relação entre si.

Como última tentativa, decidiu-se restringir a pesquisa eletrônica aos recursos extraordinários identificados em pesquisa livre de jurisprudência, inserindo a expressão “direitos” adj “humanos”. Estipulou-se o período de (01/01/2010 a 31/12/2015). Por fim, foram assinaladas as opções “acórdãos” e “repercussão geral”. Ao contrário da pesquisa anterior realizada no link próprio de repercussão geral, esta pesquisa retornou 223 documentos (acórdãos). Dentre os documentos encontrados, estavam ações de toda natureza e 23 referiam-se a recursos extraordinários, dos quais foram excluídos da apreciação os que continham matéria penal e processual penal. Com isso, na data de 30 de março de 2016, ocasião em que foi feita a última busca no site, a quantidade encontrada foi de 10 documentos. Três deles, por terem sido distribuídos na Corte em 2003, antes da vigência da repercussão geral, não apresentavam qualquer menção a esse instituto e, por esse motivo, foram excluídos da análise. Chegou-se ao número de 7 recursos, a saber: (1) RE 592581/RS – Realização de Obras em Unidades Prisionais; (2) RE 586224/SP – Proibição da Queima de Palha de Cana-de-açúcar e o Uso do Fogo em Atividades Agrícolas; (3) RE 658312/SC – Recepção pela Constituição Federal do Artigo 384 da CLT – Normas de Proteção ao Trabalho da Mulher; (4) RE 636941/RS – Imunidade Tributária de Entidade Filantrópica; (5) RE 669367/RJ – Desistência de Mandado de Segurança, sem Anuência da Parte Contrária, após Prolação de Sentença; (6) RE 567985/MT – Benefício Assistencial de Prestação Continuada a Idoso com Renda per capita Familiar Inferior a Meio Salário Mínimo; (7) RE 630147/DF – Inelegibilidade Prevista na LC nº64/90 – Motivada por Renúncia a Mandato.

Todavia, esse resultado só contemplou recursos com repercussão geral reconhecida. Para também encontrar recursos que não tiveram repercussão geral reconhecida, os parâmetros utilizados foram os mesmos, com o acréscimo da expressão “repercussão geral não reconhecida” e foram desmarcados os campos: “acórdãos” e “repercussão geral” e assinalado o cam-

po “decisão monocrática”. A pesquisa realizada, em 13/05/2016, retornou 600 documentos, dos quais foram excluídos os resultados repetidos de repercussão geral reconhecida – que retornaram também com a pesquisa – e os de matéria penal e processual penal. Por esse método, mais 2 (dois) recursos foram acrescentados à lista: (1) RE 911390/DF – Nomeação para Cargos em Comissão, em Desacordo com o Artigo 37, V da Constituição Federal; (2) RE 715268/RJ – Prescrição de Indenização contra o Estado, por Atos de Tortura, Praticados Durante a Ditadura Militar.

Foi esse o ponto de partida para que, no prosseguimento da pesquisa, fosse possível identificar critérios de classificação dos temas, a forma como os votos são proferidos pelos Ministros, as dificuldades vivenciadas pelos recorrentes na expectativa de superarem esse filtro recursal, dentre outras que serão oportunamente mencionadas – com profundidade compatível com o propósito e dimensão deste artigo científico.

A pesquisa também incluiu três visitas ao STF, sendo duas no final de 2015 e uma em julho de 2016. Nas duas primeiras ocasiões foram realizadas entrevistas com uma assessora de um ministro do Supremo e outro funcionário de gabinete. Na última oportunidade foram entrevistados três servidores que tratam diretamente do processamento da repercussão geral. As entrevistas foram abertas, sendo feita uma indagação inicial e permitindo que o interlocutor falasse livremente sobre o tema. Além dos dados mais relevantes colhidos nessas entrevistas, no decorrer deste trabalho são também mencionadas algumas observações realizadas durante essas incursões empíricas.

Esse olhar empírico despertou perplexidades (Kant de Lima, 2009-2011), suscitando discussões sobre a forma como os recursos são incluídos ou excluídos da análise da Suprema Corte, em vista da maneira como o filtro da repercussão geral foi operado nos casos examinados.

A hipótese de trabalho que se pretendeu colocar à prova foi a seguinte: para determinar o que tem ou o que não tem repercussão geral, é feita a classificação dos processos em grupos por “grandes temas”, a princípio correspondentes a determinadas controvérsias. A pesquisa exploratória realizada pelo sítio eletrônico

do Supremo Tribunal e já referida acima demonstrou, logo de início, que esse método pode gerar equívocos e eventual prejuízo para as partes interessadas, da forma que será mais bem explicitada adiante.

O receio inicial, que acabou sendo posteriormente confirmado pelos dados de campo, era de que podem ser incluídos para julgamento pelo STF recursos que não se encaixam nos parâmetros definidos no rol do artigo 1.035, §1º, do Novo CPC (correspondente, com ligeira mudança, ao §1º do artigo 543-A do CPC revogado), enquanto outros são indevidamente excluídos desse julgamento. Isso efetivamente ocorreu, em alguns casos examinados.

Para além disso, o trabalho de pesquisa também explicitou dificuldades pertinentes ao uso do sistema eletrônico do Plenário Virtual, passando pelos argumentos usados para aferir a existência da repercussão nas hipóteses consideradas, e chegando à possibilidade de abstenção dos Ministros nesses julgamentos, dentre outros pontos que serão oportunamente abordados.

### **3 A Repercussão Geral no Plano Normativo**

Para que os dados empíricos possam ser compreendidos pelo leitor, faz-se necessário situar o filtro da repercussão geral no contexto normativo, que contempla a sua finalidade e forma de utilização.

Conforme já mencionado linhas acima, a repercussão geral encontrou previsão na Emenda Constitucional nº 45/2004 – que passou a ser conhecida como Emenda da Reforma do Judiciário. Dentre outras mudanças, ela introduziu no art. 102 da Constituição Federal o § 3º, cujo texto estabelece o seguinte:

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

*(...)*

*§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei,*

*a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.*

Por meio da Lei 11.418/2006, foram inseridos no Código de Processo Civil de 1973 os artigos 543-A e 543-B para regulamentar o instituto. Esses dispositivos encontram correspondência nos artigos 1.035 e 1036 do Novo CPC, em vigor desde março de 2016, com algumas modificações e acréscimos em vista da redação anterior que tiveram por objetivo aperfeiçoar esse filtro (Mendes, Silva e Almeida, 2015, p. 621). O texto atual do Código de Processo Civil, naquilo que interessa para este paper (já considerando as alterações havidas em fevereiro de 2016, pela Lei 13.256/16, que não afetaram o tema em estudo), é o seguinte:

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

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

*§ 2º O recorrente deverá demonstrar a existência de repercussão geral para apreciação exclusiva pelo Supremo Tribunal Federal.*

*(...) § 5º Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.*

*(...) § 8º Negada a repercussão geral, o presidente ou o vice-presidente do tribunal de origem negará seguimento aos recursos extraordinários sobrestados na origem que versem sobre matéria idêntica.*

*§ 9º O recurso que tiver a repercussão geral reconhecida deverá ser julgado no prazo de 1 (um) ano e terá preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus.*

(...) § 11. A súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no diário oficial e valerá como acórdão.

Já o artigo 1.036 aborda os recursos repetitivos, inclusive os recursos extraordinários que tenham fundamento em idêntica questão de direito, os quais, observando os procedimentos previstos no CPC e no RISTF, são considerados “afetados” para julgamento pelo Tribunal. A relação entre esse dispositivo e o tema da repercussão geral se deve à exigência de que, ao chegarem ao STF, esses recursos repetitivos devem ser submetidos ao crivo da repercussão geral como condição indispensável para a sua admissão pelo Supremo. A repetição dos mesmos temas em muitos recursos pode até mesmo ser indicativa (embora não determinante) da existência de repercussão geral. Por isso, vejamos:

*Subseção II - Do Julgamento dos Recursos Extraordinário e Especial Repetitivos*

*Art. 1.036. Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça.*

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

(...) § 4º A escolha feita pelo presidente ou vice-presidente do tribunal de justiça ou do tribunal regional federal não vinculará o relator no tribunal superior, que poderá selecionar outros recursos representativos da controvérsia.

*§ 5º O relator em tribunal superior também poderá selecionar 2 (dois) ou mais recursos representativos*

*da controvérsia para julgamento da questão de direito independentemente da iniciativa do presidente ou do vice-presidente do tribunal de origem.*

*§ 6º Somente podem ser selecionados recursos admissíveis que contenham abrangente argumentação e discussão a respeito da questão a ser decidida.*

A emenda constitucional também motivou alterações significativas no RISTF na parte destinada a regular o processamento do recurso extraordinário, passando a definir regras a respeito da exigência da demonstração da repercussão geral. Era uma exigência presente no §2º do artigo 543-A do CPC revogado que essa demonstração acontecesse na forma de preliminar do recurso, exigência esta agora abandonada no §2º do artigo 1.035 do Novo CPC. Mesmo assim continua sendo ônus do recorrente demonstrar, em seu recurso, a existência da repercussão geral. Essa emenda pode ser consultada em sua íntegra do sítio eletrônico do STF. O que nos interessa, neste trabalho, é o seguinte trecho:

*EMENDA REGIMENTAL Nº 21, DE 30 DE ABRIL DE 2007:*

*Altera a redação dos artigos 13, inciso V, alínea c; 21, parágrafo 1º; 322; 323; 324; 325;326; 327; 328 e 329, e revoga o disposto no parágrafo 5º do artigo 321, todos do Regimento Interno.*

*A PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL faz editar a Emenda Regimental, aprovada pelos Senhores Membros da Corte em Sessão Administrativa realizada em 26 de março de 2007, nos termos do art. 361, inciso I, alínea a, do Regimento.*

*Art. 1º Os dispositivos do Regimento Interno a seguir enumerados passam a vigorar com a seguinte redação:*

*“(...) Art. 322. O Tribunal recusará recurso extraordinário cuja questão constitucional não oferecer repercussão geral, nos termos deste capítulo. Parágrafo único. Para efeito da repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões que, relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, ultrapassem os interesses*

*subjetivos das partes.*

*Art. 323. Quando não for caso de inadmissibilidade do recurso por outra razão, o(a) Relator(a) submeterá, por meio eletrônico, aos demais Ministros, cópia de sua manifestação sobre a existência, ou não, de repercussão geral.*

*Art. 324. Recebida a manifestação do(a) Relator(a), os demais Ministros encaminhar-lhe-ão, também por meio eletrônico, no prazo comum de vinte dias, manifestação sobre a questão da repercussão geral.*

*Parágrafo único. Decorrido o prazo sem manifestações suficientes para recusa do recurso, reputar-se-á existente a repercussão geral. (...)*<sup>4</sup>

Em vez de utilizar a expressão “interesses subjetivos da causa” presente no texto do CPC revogado, o Regimento adotou a fórmula “interesses subjetivos das partes”. No que também diferiu da redação agora assumida pelo Novo CPC, que se refere a “interesses subjetivos do processo”. Essa divergência de redação parece tornar, a princípio, ainda mais complexa a delimitação do que pode, ou não, ter repercussão geral, ampliando a importância de compreender, na prática, os critérios utilizados pelo STF para esse fim.

De toda sorte, para efeito desta disposição, na ótica do Supremo, conter repercussão geral significa que a questão discutida no recurso extraordinário em análise ultrapassa os limites do direito subjetivo ali

4 No texto da Emenda 21/2007, o artigo 324 apresentava apenas o parágrafo único acima apontado. Posteriormente, o texto do art. 324 foi alterado pelas Emendas 31, 47 e 49, mantendo-se o caput do artigo e inserindo-se três parágrafos: § 1º Decorrido o prazo sem manifestações suficientes para recusa do recurso, reputar-se-á existente a repercussão geral. e § 2º Não incide o disposto no parágrafo anterior quando o Relator declare que a matéria é infraconstitucional, caso em que 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, se alcançada a maioria de dois terços de seus membros. § 3º No julgamento realizado por meio eletrônico, se vencido o Relator, redigirá o acórdão o Ministro sorteado na redistribuição, dentre aqueles que divergiram ou não se manifestaram, a quem competirá a relatoria do recurso para exame do mérito e de incidentes processuais. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoregimentalInterno/anexo/RISTF.pdf>>. Acesso em: 19/12/2015.

pleiteado. Ou seja, não se trata de interesse exclusivo das partes, importando também a obtenção de vantagem ou prejuízo a uma determinada coletividade que não integrou a lide considerada. Assim na redação do próprio Regimento Interno.

Segundo o §3º do artigo 102 da Constituição, para ser rejeitada a alegação de repercussão geral, faz-se necessário o voto desfavorável de dois terços dos Ministros, o que corresponde a um total de oito. Segundo o Regimento da Corte, esse voto é manifestado por meio eletrônico, no prazo de vinte dias contados do recebimento da manifestação do relator do recurso, a respeito da presença ou inexistência de repercussão geral, na hipótese.

O texto não faz referência a qualquer possibilidade de dilação desse prazo. Desse modo, a repercussão geral será reconhecida, permitindo que o Tribunal conheça do recurso, sempre que menos de oito Ministros votarem pela sua inexistência. E não é necessário aguardar que todos emitam os seus votos, já que a abstenção, uma vez decorrido o prazo acima referido – insista-se – também é computada como um voto favorável ao recorrente. Isso significa que, havendo a abstenção reiterada por parte dos Ministros, a tendência é de que mais recursos venham a superar o filtro da repercussão geral, sem que tenham sido efetivamente objeto de exame ou manifestação sobre a relevância da questão constitucional neles versada.

Por isso, em última análise, pode-se indagar se o instituto vem de fato cumprindo a função de filtro a que originariamente se destinava. Essa circunstância pode acabar prejudicando o objetivo de reduzir efetivamente o número de processos que chegam ao tribunal. A verdade é que a utilização prática do filtro em questão está permeada por diversos aspectos polêmicos, que serão a seguir apresentados.

#### **4 Primeiro Aspecto Polêmico: o “Plenário Virtual” e as Abstenções**

A votação pela existência ou não de repercussão geral, que observa as normas apontadas no item anterior, é feita por intermédio do sistema eletrônico denominado Plenário Virtual (PV), cujo acesso se dá a partir de qualquer computador, mesmo que o



usuário esteja situado fora da sede do STF. É esse sistema que instrumentaliza e permite a manifestação dos julgadores acerca dos recursos extraordinários que consideram ou não relevantes para serem julgados pela Corte. E, por curioso, embora se trate de um instrumento para operar esse filtro recursal, nele foi identificado o primeiro aspecto controvertido que interessa destacar, neste artigo.

Não obstante a facilidade de acesso disponibilizada aos julgadores por meio dessa utilidade eletrônica, o que se observou em certos casos examinados foi a abstenção de alguns Ministros, o que pode ensejar o reconhecimento automático da repercussão geral, na forma do artigo 324 do Regimento Interno do STF, já mencionado.

E as abstenções foram frequentes nos casos analisados, citados anteriormente, com repercussão geral reconhecida. Houve abstenção de ao menos um Ministro em 6 (seis) daqueles casos: (1) RE 592581/RS – absteram-se os ministros César Peluzo e Cármen Lúcia; (2) RE 586224/SP – houve abstenção das ministras Cármen Lúcia e Ellen Gracie; (3) RE 658312/SC – abstenção dos ministros Joaquim Barbosa e Cármen Lúcia; (4) RE 636941/RS – novamente abstenção dos ministros Joaquim Barbosa e Cármen Lúcia; (5) RE 669367/RJ – absteram-se os ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Joaquim Barbosa e Cármen Lúcia; (6) RE 567985/MT – absteve-se o ministro Joaquim Barbosa.

A abstenção, embora possa passar despercebida dentro da intensa rotina do STF, tem significado e gera consequências. Como já anunciado, no final do ano de 2015, em uma primeira entrada no campo empírico, realizou-se uma entrevista com a assessora de um ministro do STF que, desvelando aspectos empíricos do objeto em estudo, trouxe a oportunidade de refletir a respeito da identificação desse comportamento no Plenário Virtual e ponderar sobre o que ele pode efetivamente representar. Foram feitas a ela as seguintes perguntas abertas: o que você tem observado, na Corte, com relação à repercussão geral? Você considera que a repercussão geral tem desempenhado o papel de filtro? Qual é a sua percepção no tocante às abstenções dos Ministros?

Na visão dessa interlocutora a abstenção é, na ver-

dade, uma ação. Ao se abster o Ministro acaba por votar a favor da repercussão geral. A abstenção pode exteriorizar o desejo de não assumir, expressamente, um voto desfavorável, por eventualmente ser um assunto considerado relevante para o Relator do recurso, que votou pela existência de repercussão geral na hipótese. Por outro lado, se “der muita repercussão geral, há um problema de quantidade x qualidade” (fala da entrevistada). Então, aquele que não quer ter ônus de negar a repercussão geral, ou não quer ter o ônus de afirmá-la, acaba por abster-se.

Por outro lado, também foi informado pela entrevistada que, em regra, não são necessariamente os próprios Ministros que consultam o sistema periodicamente, a fim de verificar quais são as questões ali colocadas para análise da repercussão geral. Sua assessoria é que está incumbida de levar a eles todas as situações constantes do PV. A partir dessa listagem, é o Ministro quem vai decidir se vota a favor, contra ou se abstém. Então, quando se abstém, está votando de modo a reconhecer a existência de repercussão geral. Segundo o relato da entrevistada, essa seria, nesses termos, uma decisão do magistrado, fruto de uma reflexão sobre a conveniência de uma abstenção em determinada situação. A entrevistada observou que decidir casos de grande repercussão não é tarefa fácil, e ponderou que

*o que eu reparo com relação ao comportamento – e eu acho que não é só com relação ao comportamento dos Ministros do Supremo, é com relação ao comportamento de qualquer juiz, ou com relação ao seu e ao meu, qualquer pessoa que tenha que tomar uma decisão – é que a decisão não é tomada só com base em um dado, em um elemento, em um nível. Exerce grande influência sobre as nossas escolhas e, portanto, sobre nossas decisões, quem nós somos, quais foram as experiências que a gente teve num determinado assunto. Qual é a nossa história profissional. De que família a gente veio. De que ambiente social a gente veio. Se a gente tem vinculação com determinados movimentos sociais ou não. Qual é a tendência ideológica que a gente tem, se de direita ou de esquerda. Porque é assim. Dizer que não é assim é como dizer que você poderia enxergar o mundo pelos meus olhos e eu pelos seus. Mas não, você pode fazer um esforço de*

*tentar enxergar o mundo através dos olhos de alguém com a minha história. E como você imagina que essa pessoa reagiria ao mundo. Mas você só enxerga o mundo através dos seus próprios olhos. A gente é prisioneiro da nossa cognição. Então eu já esperava isso, acho que isso é presente em todos os graus de jurisdição. Eu já esperava encontrar isso no Supremo e eu encontrei isso no Supremo. Agora, quais são os elementos que interferem no processo de decisão de cada ministro varia muito de acordo com esse background.*

Embora não tenha sido ventilada na entrevista, também fica evidente a possibilidade da abstenção significar, na verdade, uma ausência de qualquer análise efetiva referente à repercussão geral, dentro do prazo regimental de vinte dias. Isso pode ocorrer, considerando que a atividade dos Ministros não se limita à análise da Repercussão Geral. Assim, existe a possibilidade, em tese, da análise da relevância da questão discutida no recurso não ser, em nenhum momento, concretamente analisada pelo STF.

Conforme disposto no sítio do Supremo, as finalidades da repercussão geral são: limitar a análise, pelo STF, dos recursos extraordinários que tenham maior relevância e não se restrinjam aos interesses subjetivos da causa, exercendo o papel de filtro recursal; e contribuir para uniformizar jurisprudência, na medida em que propõe a decisão de casos idênticos sobre a mesma questão constitucional (Dantas, 2012). Ou, nos termos utilizados por nossa interlocutora:

*Quando eu comecei a observar eu descobri que no mundo inteiro está se enfrentando o problema de sobrecarga das supremas cortes. Só que nenhuma é nas proporções que a gente enfrenta aqui. E que no mundo inteiro estão sendo criados filtros que limitam acesso às supremas cortes, com alguma discricção para essas cortes.*

*[No caso do STF, no Brasil], num primeiro momento, se queria resolver tudo. Depois se entendeu que não era possível resolver tudo sob pena de não se resolver nada e viver trocando de opinião. E acho que agora está se caminhando, o início de uma caminhada para racionalizar o funcionamento da repercussão geral.*

Mas esses objetivos podem ficar bastante comprometidos se não houver efetivo controle na porta de entrada do STF, o qual, neste momento, se operacionaliza por intermédio do Plenário Virtual. Causa certa perplexidade a percepção de que o voto a esse respeito possa se dar por abstenção – o que ocorre com alguma frequência, como foi possível inferir do levantamento realizado – sem uma análise efetiva quanto à existência da repercussão geral. A abstenção gera consequências porque contribui, em tese, para a admissão do recurso, aumentando o número de feitos a serem julgados pelo STF e, ao mesmo tempo, implicando o sobrestamento dos processos afetados por longo período (até um ano, conforme § 9º do artigo 1.035 do Novo CPC).

## **5 Segundo Aspecto Polêmico: o significado atribuído à categoria jurídica “Relevância de Natureza Econômica, Política, Social ou Jurídica”**

Por outro lado, a “relevância de natureza econômica, política, social ou jurídica” é outro aspecto importante, e também controvertido, a ser considerado. Conceitos jurídicos dotados de certa vagueza, diante do caráter subjetivo que apresentam, merecem maiores considerações sobre como vêm sendo interpretados pela Corte. Há divergências muito bem evidenciadas pela empiria.

A doutrina tem certa dificuldade em explicitar o significado dessa expressão, certamente por perceber que ela depende de uma análise a ser feita pelos próprios Ministros, não sendo conveniente que estes estivessem presos a fórmulas rígidas para decidir o que deve ou não deve ser objeto de análise pela via do recurso extraordinário. Para Bueno (2008, pp. 258-259), a exigência deve ser compreendida “como o impacto significativo que a decisão recorrida assume ou tem aptidão de assumir no cenário econômico, político, social ou jurídico, indo além, conseqüentemente, dos interesses subjetivados em um dado e específico caso concreto”. Mas, como lembra Theodoro Junior (2007, p. 716), “a apreciação da matéria será exclusiva do STF, isto é, não passará pelo crivo do tribunal de origem e seu pronunciamento dar-se-á em decisão irrecurável.”

Pode-se concluir que, colocada nesses termos, a decisão sobre a existência ou não da repercussão geral

se reveste de grande subjetividade, diante da inexistência de parâmetros constitucionais e legais claros. Em vista disso, até mesmo os próprios Ministros vêm reivindicando maior objetividade na sua análise. Isso ocorreu, por exemplo, na Questão de Ordem levantada no RE 556.664/RS (DJ em 15/10/2007).

Nesse caso o Ministro Gilmar Mendes, tomando por base as exigências inauguradas pela vigência da repercussão geral (mais especificamente quanto à necessidade de ser transcendido o interesse das partes) chamou a atenção para a necessidade de uma atuação objetiva dos ministros. O Ministro sustentou que

*Esse novo modelo legal traduz, sem dúvida, um avanço na concepção vetusta que caracteriza o recurso extraordinário entre nós. Esse instrumento deixa de ter caráter marcadamente subjetivo ou de defesa de interesse das partes, para assumir, de forma decisiva, a função de defesa da ordem constitucional objetiva. Trata-se de orientação que os modernos sistemas de Corte Constitucional vêm conferindo ao recurso de amparo e ao recurso constitucional (Verfassungsbeschwerde).*

Para melhor compreender o sentido que o STF vem atribuindo ao texto Constitucional nesse particular, a pesquisa considerou manifestações dos Ministros a esse respeito, com resultados interessantes. Neste trabalho, dadas as suas dimensões, será mencionado um único caso, a título de exemplificação. Esse caso sobreveio a partir da opção de pesquisa testada em um primeiro momento, direcionada ao tema de Direitos Fundamentais.

Trata-se do RE 769.254 RG/SP, incluído no tema de Direitos Fundamentais, cuja repercussão geral não foi reconhecida. A questão da repercussão geral foi julgada em 13/06/2014 e a decisão foi publicada em 01/08/2014, com relatoria do Ministro Teori Zavascki. A causa possuía controvérsia relacionada às prerrogativas do exercício da advocacia – o que, segundo a Constituição, em tese, já caracterizaria, por si só, um objeto de relevância social e jurídica.

Em resumo, o recurso foi interposto em mandado de segurança no qual o superintendente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi indicado como auto-

ridade coatora, em razão de imposição, por parte dessa autarquia, de limitação de número de requerimentos previdenciários que poderiam ser protocolados pelos advogados dos segurados e imposição de agendamento prévio para o atendimento desses advogados.

O Tribunal a quo concedeu a segurança entendendo que esta prática configuraria, dentre outros argumentos, ofensa ao exercício da advocacia nos termos art. 5º, XIII, CF/88 que preceitua: “(...) XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

O INSS justificou sua exigência argumentando que seria impossível dispensar atendimento diferenciado aos advogados, comparando com os demais “clientes” do INSS, uma vez que isso configuraria ofensa ao princípio da isonomia, bem como tal procedimento poderia dar aos segurados da Previdência a falsa impressão de que necessitariam de advogado para pleitearem administrativamente direitos previdenciários.

A decisão que concedeu a segurança foi, na sequência, objeto de recurso extraordinário interposto pela autarquia, tendo por um dos fundamentos a presença da relevância de cunho social, uma vez que atingiria a esfera jurídica dos usuários da Previdência Social. Também argumentou o recorrente que haveria ofensa a alguns dispositivos constitucionais, dentre eles o princípio da separação dos poderes, que teria sido ignorado quando da concessão da segurança. O Tribunal Regional Federal admitiu o recurso extraordinário, elegendo-o como representativo da controvérsia, e o submeteu ao STF.

No entanto, sem maiores aprofundamentos sobre o caso e sem enfrentar o aspecto de relevância suscitado, quando da análise da repercussão geral, o STF entendeu pela sua ausência e não admitiu o recurso. O voto do relator sobre o exame da repercussão geral, de conteúdo negativo, acompanhado pelos demais Ministros, segundo informação disponível no sítio eletrônico do STF (acesso em 10 de março de 2016), foi no sentido de que

*O Supremo Tribunal Federal já pacificou orientação de que é inviável a apreciação, em recurso extraordinário, de alegada violação a dispositivo*

*da Constituição Federal que, se houvesse, seria meramente indireta ou reflexa, uma vez que é imprescindível a análise de normas infraconstitucionais”. RE769.254 RG/SP julgado em 13/06/2014 relator Ministro Teori Zavascki.*

Não existe, na pesquisa de que trata este artigo, a pretensão de realizar um juízo de valor a respeito do mérito das decisões do STF. Contudo, à primeira vista, a manifestação do Supremo no sentido de não conhecer do recurso sob o argumento de uma ofensa reflexa (e não direta) à Constituição, pode dar margem a reflexões, aparentando se tratar de uma fuga da questão central que estava em julgamento naquela oportunidade: a existência ou não, na hipótese em exame, de repercussão geral.

Isto é: segundo o RISTF, caberia aos Ministros, naquela oportunidade, por intermédio do sistema do Plenário Virtual, examinar se havia repercussão geral na controvérsia (questão de direito) então submetida à sua análise. Para esse fim, haveria de ser considerada a existência ou não de questões que, sendo relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, ultrapassassem os interesses subjetivos das partes. Contudo, passaram ao largo desse exame, e deixaram de conhecer do recurso sob o argumento de que a violação direta da Constituição não estaria presente.

Esta pareceu ser uma prática reiterada. Tanto que se tornou alvo de crítica por parte da doutrina (Hirsch, 2007, p. 207), sendo denominada de jurisprudência autodefensiva do Supremo, que teria relação com a tentativa de controlar o volume de trabalho decorrente do exercício do controle de constitucionalidade (Hirsch, 2007, p. 207), um dos pontos tratados na entrevista realizada com a assessora do Ministro no STF, já mencionada linhas acima.

Na avaliação dessa interlocutora, o STF julga pouca coisa irrelevante se você não considerar os recursos repetitivos. Ela entende que, em se tratando de recursos repetitivos, muitos são irrelevantes do ponto de vista Constitucional, já que a multiplicidade dos recursos considerados faz com que os mesmos tenham que ser reunidos sob a forma de “temas”, o que dificulta uma apreciação mais detida do conteúdo desses recursos. Ao ser ampliado o espectro de

recursos julgados de uma só vez, aumenta a chance de que parte deles não atenda aos requisitos da repercussão geral.

*Por mais que haja exame para decidir se tem ou não repercussão geral, o exame, o estudo mais profundo e mais fino do que se está discutindo em repercussão geral, ele vai acontecer no momento em que o Relator vai dar o voto mesmo. Então o exame que ele faz quando elabora a ementa da tese é um exame preliminar. E às vezes ele é surpreendido pelo que encontra quando ele entra mais fundo no recurso. Às vezes as teses propostas de repercussão geral ou são excessivamente abrangentes se comparado ao que pode ser decidido naquele caso, ao que efetivamente foi objeto de discussão naquele caso nas demais instâncias. E às vezes ela não abrange o que efetivamente é o coração da repercussão geral.*

Um exemplo citado pela entrevistada foi um recurso extraordinário que versava sobre período de gozo férias dos Procuradores da Fazenda Nacional, assunto que, embora incluísse interesse da União, dizia respeito a uma categoria profissional específica, aparentemente refugindo à característica da repercussão geral (que deveria extrapolar os interesses das partes em litígio). Inclusive nem se tratava, a princípio, de matéria constitucional e ainda assim foi admitido para julgamento pelo Supremo por ocasião do exame da repercussão geral.

Questionada sobre como avaliava a decisão do Supremo nesse caso, disse perceber que, quando se trata de um tema bastante controvertido, gerando muito conflito, o Supremo prefere se manifestar, julgando o recurso extraordinário, pois é a única maneira de produzir uma palavra final da Corte a respeito. Segundo ela, dessa forma é possível conseguir produzir um determinado número de decisões numa “tacada só” (sic) e, eventualmente, ainda poder “sumular”, isto é, dar ensejo à criação de uma súmula que sirva, daquele momento em diante, para orientar o julgamento das demandas semelhantes nas demais instâncias. Embora no caso citado não tenha sido produzida uma súmula, acredita a entrevistada que a preocupação do Supremo era dar a última palavra sobre aquele assunto que estava sendo muito discutido à época.

Ainda assim, segundo a avaliação da entrevistada, era o típico caso em que o Supremo não deveria ter se manifestado. Isso porque, para que um recurso extraordinário possa passar pelo crivo da repercussão geral, é necessário, segundo a Constituição e o próprio Regimento Interno da Corte, que a questão controvertida seja matéria constitucional e repetitiva. “Não adianta ser repetitivo, mas infraconstitucional”, lembrou essa interlocutora. A fala e o caso indicam haver certo pragmatismo nas decisões sobre repercussão geral, para o efeito de tentar controlar o número de processos a serem julgados.

## 6 Terceiro Aspecto Polêmico: Recursos Múltiplos e Repercussão Geral, a partir do Novo CPC

O artigo 543-B do CPC revogado, que se encontrava em vigor quando do início da pesquisa, estabelecia que “quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia, a análise da repercussão geral será processada nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, observado o disposto neste artigo”. Já o artigo 1.036 do Novo CPC dispõe que “sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça”.

Ambos os dispositivos supracitados fizeram-se seguir de outros que se propunham a estabelecer os procedimentos a serem observados nesses casos de repetição. Contudo, tais regras processuais não chegaram a tratar de detalhes sobre a forma como os casos paradigmáticos das controvérsias são recebidos e processados no âmbito do Supremo Tribunal Federal para chegarem a ter sua repercussão geral examinada pela Corte.

Como já apontado linhas acima, a multiplicidade dos recursos considerados faz com que os mesmos tenham que ser reunidos sob a forma de “temas”, cada qual correspondendo a certas ementas. Essa classificação é feita por funcionários do STF. O que foi possível apurar, dentro do recorte da pesquisa, é que as

ementas elaboradas para os temas são demasiadamente amplas e, por isso, pode haver a reunião, em um mesmo grupo, de recursos que, eventualmente, não têm um objeto tão bem definido.

Para citar um exemplo, a partir de uma busca eletrônica nos boletins da repercussão geral disponibilizados na página do STF, utilizando a ferramenta de busca do próprio sítio e restringindo a pesquisa à expressão de busca “Direito Constitucional”, dentre os temas encontrados está o tema 450, relacionado à “Requisição de Pequeno Valor”. Sabe-se que a Requisição de Pequeno Valor, vulgarmente conhecida como RPV, é uma forma de pagamento de obrigações devidas pelas Fazendas Públicas, reconhecidas por lei como de pequeno valor, obrigações estas decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado. Trata-se de uma exceção à regra do pagamento por meio de precatórios. A regra e a exceção estão previstas, respectivamente, no artigo 100 da Constituição da República e no seu §3º.

Note-se que, a princípio, o tema está relacionado à matéria de Direito Constitucional. No entanto, ao visualizarmos as informações ou ementas relacionadas a esse tema, que expressam o seu conteúdo, encontramos o que segue:

*10673-DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO | Liquidação /Cumprimento / Execução de Sentença | Requisição de Pequeno Valor – RPV*

*10684-DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO | Liquidação /Cumprimento / Execução de Sentença | Valor da Execução / Cálculo / Atualização | Juros*

*10685-DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO | Liquidação /Cumprimento / Execução de Sentença | Valor da Execução / Cálculo / Atualização | Correção Monetária.<sup>5</sup>*

Pelo teor da ementa descrita pode-se inferir que os recursos reunidos sob essa rubrica (“Requisição de Pequeno Valor”) não tratam necessariamente de discussões ligadas diretamente a essas RPV, mas sim so-

<sup>5</sup> Informação disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em 10/12/2015.

bre o cumprimento ou liquidação de sentenças cíveis e/ou trabalhistas e a incidência de juros e correção na formação dos cálculos, dentre outras questões correlatas. Essa nuance pode tornar, sem dúvida, bastante imprecisa e errática a definição do que tem ou não repercussão geral no conjunto dos casos arrolados sob esse mesmo tema.

Segundo esclarecimentos dos servidores que atuam diretamente com a repercussão geral, a ementa citada como exemplo acima teria sido elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e é utilizada como modelo padrão em todas as instâncias, por essa razão apresentam-se genéricas.

Outra informação relevante foi obtida durante a visita ao STF, mediante a observação do seguinte caso: um advogado chegou ao balcão de atendimento no gabinete de um dos Ministros solicitando ao atendente que comunicasse ao magistrado que a repercussão geral reconhecida em seu processo estava mal enquadrada. Desse modo, segundo explicou o advogado, seu recurso teria sido reunido a outros processos/recursos cujos objetos não tinham qualquer relação com o seu. O advogado temia que essa circunstância pudesse vir a prejudicar o julgamento do recurso que, naquelas condições, talvez não fosse examinado pela Corte em suas especificidades.

Nesse caso, fora enviado ao STF um único recurso representativo da controvérsia, ficando os demais sobrestados. Por outro lado, como informado pela assessora entrevistada, a análise “preliminar” do RE, feita por ocasião do julgamento da repercussão geral, é superficial. Portanto, corre-se o risco de reunir processos que não têm o mesmo pano de fundo, mas isso só é percebido por ocasião do julgamento do mérito, quando o voto é proferido. É somente aí que a essência da questão discutida vem à tona e é apenas nesse momento que se tem a exata noção do que está sendo especificamente discutido no recurso.

O atendente do balcão, que preferiu não ser identificado, foi indagado a respeito daquela situação presenciada. Foi perguntado se aquela era uma situação recorrente e se ele observava reclamações pela associação errônea de processos com temáticas diferentes. Segundo ele, era uma ocorrência comum. Não

são raros os casos em que as partes apontam defeitos na reunião de processos com objetos diversos sob um mesmo “tema” e temem sofrer prejuízos em razão disso. Mas o entrevistado não soube identificar, nessas ocorrências, nenhum dano efetivo para as partes.

Voltando à entrevista com a assessora do Ministro, ao tratar dessa questão, ela afirmou que, com certeza, há muitos equívocos na elaboração dos temas, pois estes são muito genéricos. Segundo ela, por mais que haja, de certa forma, um exame sobre repercussão geral no momento em que os recursos são reunidos e na elaboração da ementa, este é apenas um exame preliminar. O estudo mais profundo do que está se discutindo em repercussão geral vai acontecer no momento em que o Relator precisa proferir o seu voto. A entrevistada chegou a mencionar casos que, analisados com mais profundidade, mostram completa incongruência entre o tema apontado e o efetivo conteúdo do apelo. Às vezes por equívoco, e noutras para dar maior abrangência à decisão a ser proferida em determinado caso. Um exemplo citado pela entrevistada foi:

*A gente tinha um caso de uma batida de carro que a União tinha sido chamada a indenizar e então ela entrou com direito de regresso contra o servidor que tinha sido responsável pelo dano. Houve uma discussão sobre prescrição e a União defendeu que as ações de indenização eram imprescritíveis, em favor da União. O Ministro Teori era o Relator, e ele pretendia examinar, nesse precedente, se a indenização decorrente da declaração de improbidade administrativa era ou não prescritível. Para você ver, um negócio imenso! E a discussão sobre prescrição ou não prescrição, em ação de improbidade administrativa sequer foi travada em qualquer instância do processo, onde estava se tratando de uma batida de patrulha. Então eu acho que, por exemplo, nesse aspecto do tamanho que o Supremo dá, da generalidade que o Supremo dá à repercussão geral, e do que ele entende que pode ser discutido ali dentro, a gente tem muito a caminhar.*

Noutros casos, as teses propostas pelos procuradores das partes, nesses recursos, são excessivamente abrangentes quando comparadas ao que pode ser efetivamente decidido naquele caso, em vista do que foi

objeto de discussão nas demais instâncias (já que não é lícito inovar no âmbito do recurso extraordinário, sendo necessário que o mesmo trate de matérias que já foram pré-questionadas, ou seja, que foram objeto de análise nas instâncias anteriores). Ou, ao contrário, essas teses não chegam a abranger o que efetivamente é o “coração da repercussão geral” (expressão usada pela entrevistada), no caso sob exame. Isso tem sido um problema sério na avaliação dessa interlocutora, podendo trazer prejuízos para os interessados.

O principal prejuízo, em tese, seria o risco de ter um processo sobrestado sem que o mesmo tenha efetiva relação com um recurso extraordinário, cuja admissão pelo Supremo poderá levar à paralisação dos processos semelhantes até que a controvérsia seja dirimida pelo STF. Nesse caso tem-se um prejuízo decorrente tanto do tempo de espera quanto da qualidade da decisão por esta não se referir especificamente a certos recursos agrupados. Sem dizer que a decisão dada para os casos, coletivamente, será indevidamente estendida a um processo sem conexão, em tese, com o que foi efetivamente discutido e decidido.

## 7 Conclusões

Os dados coletados na pesquisa são interessantes e permitem iniciar algumas reflexões sobre a forma como o filtro da repercussão geral vem funcionando no âmbito do STF desde que passou a ser tratado em seu Regimento Interno, no ano de 2007 – há quase dez anos, portanto. A pesquisa permitiu trazer, para o debate, dados de campo sobre a operação concreta desse filtro pelos atores a quem compete colocá-lo em prática, no Supremo Tribunal Federal, suscitando reflexões e perplexidades.

Em primeiro lugar, chama atenção a forma como é utilizado o sistema eletrônico denominado “Plenário Virtual”, em consonância com o Regimento Interno do STF, no sentido de que se admite a abstenção do Ministro quanto ao reconhecimento, ou não, da existência da repercussão geral. Uma abstenção equivale a decidir favoravelmente pela admissão do recurso, superando o crivo da repercussão geral sem que a mesma tenha sido objeto de uma análise mais detida. Foi verificado que as abstenções são recorrentes, desprovidas de fundamentação e podem ter como

resultado a superação do filtro por processos que não teriam a relevância almejada pela Constituição, para chegarem à Suprema Corte.

As consequências, nesse caso, são importantes. Seja porque chegam ao Supremo recursos que não atendem à exigência constitucional, contribuindo para o seu indesejado congestionamento, seja porque os processos semelhantes (que o Novo CPC designa como “afetados”) permanecerão sobrestados à espera do julgamento dos paradigmas pelo tribunal, muitas vezes de forma indevida, quando a relevância, que é característica da repercussão geral, não estiver presente.

Em um segundo momento, foi interessante perceber que inexistente uma definição clara acerca dos conceitos jurídicos relacionados à “repercussão geral”, a começar pelo próprio significado desta expressão. Isso acaba despertando controvérsias, mesmo no âmbito do STF. A principal queixa verificada gira em torno da necessidade de buscar maior objetividade nessa análise, fugindo de critérios pessoais, casuais e subjetivos, que vêm despertando muitas críticas e refletindo de forma negativa nas decisões ante a ausência de segurança jurídica dela decorrente.

Nessa medida, foi possível identificar que os critérios levados em conta pelos Ministros para decidirem o que tem ou o que não tem repercussão geral não são uniformes. Pelo contrário, variam de acordo com o julgador e com o caso examinado, podendo perpassar por razões jurídicas e não jurídicas. Esse aspecto torna a análise casuística, dotada de certa dose de subjetividade, impedindo a previsibilidade.

Há também casos em que a existência de repercussão geral é “reconhecida” em razão das abstenções dos Ministros, no momento em que deveriam votar, no Plenário Virtual, dentro do prazo de vinte dias concedido para esse fim. Quando esse prazo escoar in albis, isso pode significar que a repercussão geral foi confirmada sem nem mesmo chegar a ser objeto de análise pelo julgador. Nesse caso, não faz sentido falar em critérios de avaliação da relevância da questão controvertida. O “critério” passa a ser a mera decisão de abster-se.

Um ponto interessante detectado diz respeito a um

possível pragmatismo, que se opera em duplo sentido: (1) para reconhecer a repercussão geral e assumir o ônus de proferir decisão em casos polêmicos, mesmo quando a constitucionalidade e a relevância são duvidosas, com o objetivo de firmar jurisprudência que possa colocar fim a certas disputas e também descongestionar as instâncias inferiores; ou (2) para, ao contrário disso, evitar o acúmulo de recursos para serem julgados lançando mão de certo rigor no exame da repercussão geral, mesmo quando, em certos casos, a relevância da discussão pareça ser evidente. Nessas hipóteses o critério é de conveniência ou escolha.

Por fim, um último ponto a ser destacado diz respeito às incongruências que podem ocorrer – e efetivamente ocorreram, em alguns casos relatados neste artigo – na reunião, sob um mesmo tema, de múltiplos recursos extraordinários que teoricamente guardam entre si alguma semelhança quanto à questão constitucional e à relevância, permitindo a sua análise pelo STF. Essa reunião pode ficar prejudicada, como já mencionado, devido à forma genérica e imprecisa como os assuntos podem ser alocados sob uma mesma temática.

A pesquisa pode ser levada adiante, incorporando a ampliação dessa abordagem qualitativa aqui iniciada, ou outras perspectivas. Por hora, pode-se concluir que essa ferramenta, conforme se observou na prática, ainda necessita de ajustes e, portanto, parece não ter encontrado o ponto de equilíbrio necessário para que os seus objetivos possam ser plenamente atingidos.

De toda sorte, a pesquisa demonstrou que a busca pela efetivação do filtro da repercussão geral – controlando o número e a qualidade dos casos a serem examinados pelo STF pela via do recurso extraordinário – pode ser aperfeiçoada, sendo necessário reconhecer e enfrentar os aspectos controversos que ameaçam afastar essa ferramenta dos propósitos previstos legal e constitucionalmente.

////////////////////////////////////

## 8 Referências

- BUENO, C. S. (2008). Curso Esquemático de Direito Processual Civil. São Paulo: Saraiva.
- DANTAS, B. (2012). Repercussão Geral. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- DEMO, P. (2012). Pesquisa e Informação Qualitativa. Campinas: Papyrus.
- FERRAZ JÚNIOR, T. S. (2001). Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas.
- FILPO, K. P. L. (2012). Possibilidades e Perspectivas de Utilização do Método Etnográfico para uma Pesquisa Jurídica Libertadora. Florianópolis: Conpedi.
- HIRSCH, F. P. A. (2007) Ofensa Reflexa à Constituição: críticas e propostas de solução para a jurisprudência autodefensiva do Supremo Tribunal Federal brasileiro. Salvador: UFBA.
- LIMA, R. K. (2011). A Antropologia da Academia: quando os índios somos nós. Niterói: EDUFF.
- LIMA, R. K. (2011). Por uma Antropologia do Direito, no Brasil. LIMA, R. K. & MISSE, M. Ensaios de Antropologia e de Direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp. 1-38.
- MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. (2013) Repercussão Geral no Recurso Extraordinário. São Paulo, SP. Revista dos Tribunais.
- MENDES, A. G. C.; SILVA, L. C. P. ; ALMEIDA, M. P. (2015). Novo Código de Processo Civil Comparado e Anotado. Rio de Janeiro: GZ Editora.
- THEODORO, H. (2007). Curso de Direito Processual Civil. Rio de Janeiro: Forense.

Data de submissão/Submission date: 29.09.2016.

Data de aceitação para publicação/Acceptance date: 12.05.2017.