

**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em
Direito Processual Civil**

Luciana Dias de Almeida Campos

**ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO STF NA
CONCEITUAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL**

**Brasília – DF
2011**

Luciana Dias de Almeida Campos Análise da atuação do STF na conceituação da
repercussão geral

Luciana Dias de Almeida Campos

ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO STF NA CONCEITUAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Processual, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Processual Civil do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Prof. César Binder

**Brasília – DF
2011**

Luciana Dias de Almeida Campos

ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO STF NA CONCEITUAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Processual, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Processual Civil do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em __/__/__, com menção____(_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

RESUMO

A inserção da repercussão geral no ordenamento jurídico brasileiro teve o objetivo de funcionar como um filtro recursal capaz de diminuir o número de processos levados à apreciação do STF. A crise que existia há tempos no Supremo se agravou com o advento da Constituição Federal de 1988, que extinguiu a arguição de relevância e previu inúmeras hipóteses autorizativas de interposição do recurso extraordinário. A Constituição e a lei não definiram de forma pormenorizada o instituto, pelo contrário, previram a repercussão geral em norma classificada como conceito jurídico indeterminado e conferiram ao Supremo a tarefa de, no caso concreto, proceder à interpretação do requisito. Contudo, o conceito jurídico indeterminado não se confunde com a discricionariedade judicial, que não pode ser aplicada quando da exegese do instituto. Da análise dos julgamentos da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal extrai-se que os ministros ainda não apontaram uma linha precisa no sentido de conceituar o instituto da repercussão geral. Por enquanto é possível aferir apenas que os ministros entendem por repercussão geral as questões que ultrapassam ao interesse subjetivo das partes litigantes. Também é possível perceber que os processos que contêm a Fazenda Pública como litigante tem tido a repercussão geral frequentemente reconhecida pelo Supremo. As matérias atinentes ao direito tributário e ao direito administrativo têm recebido dos ministros do Supremo análise positiva quanto à aferição da presença da repercussão geral. A doutrina reconhece que a previsão da repercussão geral com contornos flexíveis é a única forma do instituto manter-se atualizado frente à evolução e à complexidade dos litígios trazidos pela sociedade moderna.

ABSTRACT

The overall impact of inclusion in the Brazilian legal system was intended to function as an appellate filter capable of reducing the number of cases brought to the appreciation of the STF. The crisis that has long existed in the Supreme worsened with the advent of the Federal Constitution of 1988, which extinguished the claim of relevance and predicted number of cases permitted the appeal extraordinary. The law did not define in detail the institute, however, predict the impact on overall standard classified as indeterminate legal concept and gave the task of the Supreme, in this case, an interpretation of the requirement. However, the undefined legal concept should not be confused with judicial discretion, which can not be applied when the exegesis of the institute. An analysis of the impact of general judgments by the Supreme Court is extracted that ministers have not indicated a precise line in order to conceptualize the institution of general repercussion. For now it is only possible to assess the overall impact by ministers understand the issues that go beyond the subjective interest of the litigants. You can also see that the processes that contains the Treasury as a litigator has had the overall effect often recognized by the Supreme. The matters pertaining to tax law and administrative law have received from ministers and positive analysis of the Supreme to measure the presence of general repercussion. The doctrine recognizes that the prediction of general repercussion contoured flexible is the only way to keep the institute up to date before the evolution and complexity of litigation brought by modern society.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS ACERCA DO INSTITUTO DA REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO	10
1.1. O antecedente histórico da repercussão geral no Brasil: a arguição de relevância da questão federal	10
1.2. A Crise do Supremo Tribunal Federal	18
1.3. A criação da repercussão geral pela EC nº 45/2004 e a objetivação do recurso extraordinário	23
2. A REPERCUSSÃO GERAL COMO CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO A SER PREENCHIDO PELO STF.	30
2.1. Repercussão geral como conceito jurídico indeterminado e a questão da discricionariedade judicial	34
3. ANÁLISE DA CONCEITUAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL	39
3.1. A repercussão geral segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.	39
3.1.1. Análise dos recursos	41
3.2. A repercussão geral segundo a doutrina	46
CONCLUSÃO	51

INTRODUÇÃO

No âmbito do presente trabalho procurar-se-á investigar como o Supremo Tribunal Federal está examinando o instituto da repercussão geral desde maio de 2007, quando a elaboração de preliminar formal demonstrando o requisito passou a ser exigida dos recorrentes, até os dias atuais.

A análise da repercussão geral segundo o tratamento que o STF tem dado ao instituto é importante para a sociedade em geral por dois motivos principais. Primeiro, por tratar-se de tema recente, haja vista que foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 45/2004, regulamentado pela Lei nº 11.418/2006 e integrou o Regimento Interno do STF por meio da Emenda Regimental nº 21/2007, é interessante que os estudiosos se debrucem sobre o assunto, levantem sugestões, ofereçam ideias com vistas à contribuição que essa investigação poderá trazer para o desenvolvimento do tema.

Em segundo lugar, o estudo do tema é de suma importância porque o conceito de repercussão geral não foi tecnicamente delimitado pelo Constituinte Derivado, o que conferiu certa flexibilidade para que apenas o STF decida sobre quais matérias terão repercussão geral reconhecida. Assim, a sociedade deve ter conhecimento do assunto, a fim de possibilitar eventual controle sobre o Supremo Tribunal Federal na análise casuística que realizará quando do julgamento dos recursos extraordinários.

Sabe-se que cabe ao STF a tarefa de interpretar os termos genéricos trazidos pelo conceito amplo de repercussão geral e delimitar como se dará a sua atuação em esfera recursal. Contudo, percebe-se pelos votos que até o presente momento os ministros do Supremo ainda não encontraram uma delimitação teórica precisa para a cláusula geral estabelecida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, ou seja, ainda não há definição para o que sejam as questões relevantes do ponto de vista econômico, político social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa.

No deslinde da questão será apresentada, a título de considerações iniciais (capítulo 1), a arguição de relevância da questão federal, considerada como o antecedente histórico da repercussão geral no Brasil, o que facilitará o entendimento sobre os objetivos que nortearam o legislador na criação da repercussão geral; serão expostas, ainda, as razões que levaram à criação do instituto no Brasil, qual seja, a crise no Supremo Tribunal Federal; e, por fim, a objetivação do recurso extraordinário que se buscou com a criação do requisito. Ou seja, nesse capítulo serão discutidos a origem, as razões e os objetivos que levará à criação do instituto.

No capítulo 2 a discussão girará em torno da opção do legislador de cuidar da repercussão geral em norma que se classifica como um conceito jurídico indeterminado, transferindo ao STF a tarefa de nos casos concretos levados a sua análise proceder à delimitação do conceito, além de ser feita uma análise da questão da discricionariedade judicial na aplicação do conceito.

A investigação a que se propõe o trabalho será efetuada no capítulo 3, no qual a jurisprudência do STF será apreciada procurando-se extrair da investigação o entendimento que os ministros estão formando acerca do instituto.

Ainda no capítulo 3 será exposta a posição dos Doutrinadores na conceituação da repercussão geral, cuja colaboração será muito importante, haja vista a falta de uma conceituação pela lei, e, por enquanto, pela jurisprudência.

Para a elaboração do trabalho será utilizado o tipo de pesquisa dogmática (instrumental). Serão empregadas as vertentes bibliográfica, jurisprudencial, bem como a análise de legislação.

A proposta do presente trabalho é a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nos casos em que houve julgamento da existência da repercussão geral, portanto, a principal fonte a de utilizar será a busca de jurisprudência no site do Supremo

Tribunal Federal¹, que reserva campo adequado à pesquisa de julgamentos da repercussão geral no recurso extraordinário.

Dar-se-á, ainda, ênfase às normas que cuidam do tema da repercussão geral, inserindo-o no ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam: a Lei 11.418/2006 e a Emenda ao Regimento Interno do STF nº 21/2007.

Importante, ainda, será o manejo da técnica de pesquisa documental, através da averiguação de precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal, desde o início do julgamento da repercussão geral, em 3 de maio de 2007, até os julgamentos proferidos quando da conclusão do trabalho. Também serão elaboradas leituras críticas sobre a legislação correlata.

Por fim, será utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica, procurando-se retirar das fontes pesquisadas as hipóteses para a solução do problema.

¹Disponível em:< <http://www.stf.jus.br>>.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS ACERCA DO INSTITUTO DA REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

1.1. O antecedente histórico da repercussão geral no Brasil: a arguição de relevância da questão federal

Antes da instituição da repercussão geral pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que introduziu o § 3º ao art. 102 da Constituição Federal de 1988, o Brasil conheceu o instituto da arguição de relevância da questão federal, cujo fundamento guardava certo grau de similaridade com o que hoje norteia a repercussão geral, qual seja, reduzir a quantidade de recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal – STF².

Conforme se observará, embora sejam muitas as diferenças entre os institutos, a função da arguição de relevância, assim como a da repercussão geral era a de filtragem recursal e, na época, contribuiu para a diminuição no número de recursos excepcionais julgados³.

A abordagem da arguição de relevância faz-se imprescindível para o presente estudo, na medida em que é capaz de oferecer um panorama das razões que nortearam o legislador constituinte derivado ao criar a repercussão geral, o que leva a uma compreensão mais profunda desse novo requisito de admissibilidade do recurso extraordinário.

De início, urge esclarecer que a Carta Constitucional outorgada em 24 de janeiro de 1967, sexta Constituição do Brasil e primeira a conferir ao STF competência legislativa primária, na alínea “c” do parágrafo único do artigo 115, para estabelecer, em seu

² DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.250.

³ MACEDO, Elaine Harzheim. Repercussão geral das questões constitucionais: nova técnica de filtragem do recurso extraordinário. *Revista direito e democracia*, Canoas, v. 6, 2005, n 1, p.88.

regimento interno “o processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária ou de recurso”⁴.

A aludida competência se reproduziu na Emenda Constitucional nº 1 de 1969, em dispositivo idêntico (art. 120, parágrafo único, alínea “c”). Entretanto, a maior alteração perpetrada pela referida Emenda, no que tange ao interesse deste trabalho foi a introdução do parágrafo único ao artigo 119 da Constituição Federal de 1967, o qual passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 119. Compete ao Supremo Tribunal Federal:

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

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

Parágrafo único. As causas a que se refere o item III, alíneas a e d, deste artigo, serão indicadas pelo Supremo Tribunal Federal no regimento interno, que atenderá à sua natureza, espécie e valor pecuniário.

Assim é que o STF, com fundamento na competência que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional de 1969, passou a prever, pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro, a figura da arguição de relevância da questão federal, com a edição da Emenda Regimental nº 3 de 1975.

No que tange à primeira previsão da arguição de relevância pelo Regimento Interno do STF, expõe Bruno Dantas:

Preocupada com a crescente sobrecarga de trabalho, e exercitando a competência legislativa primária que lhe fora constitucionalmente conferida, o STF

⁴ Art 115 - O Supremo Tribunal Federal funcionará em Plenário 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.

iniciou, já em 1970, o movimento que culminaria na adoção da arguição de relevância da questão federal no ano de 1975. Com efeito, naquele ano, editou-se emenda regimental que estabelecia filtros relacionados com o valor e a natureza da causa, excetuando das restrições impostas os casos de ofensa à Constituição e de discrepância manifesta da jurisprudência dominante do STF.

Conforme o tempo evidenciou a insuficiência da modificação, o STF se reuniu para, em 1975, editar a Emenda Regimental 3 ao seu regimento interno. Essa emenda alterava substancialmente o art. 308, de modo que nele se previu, pela primeira vez no direito brasileiro, a referência à relevância da questão federal como critério balizador da apreciação dos recursos extraordinários pela Corte⁵.

Portanto, o STF, valendo-se do permissivo constitucional que lhe ofereceu a possibilidade de estabelecer o processo e julgamento dos feitos que lhe eram afetos, editou a Emenda Regimental nº 3 de 1975 que alterou o artigo 308 de seu Regimento Interno, o qual passou a vigorar com a seguinte redação:

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" (grifos nossos).

⁵ DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 251 – 252.

Da leitura do citado dispositivo, apreende-se que a relevância da questão federal não foi criada para restringir o número de casos levados à análise do STF, pelo contrário, a sua finalidade inicial foi “a de viabilizar a admissão de recursos interpostos em causas que haviam sido expressamente vedadas”⁶.

Em seu surgimento, a função da arguição de relevância mostrou-se totalmente distinta da que hoje apresenta a repercussão geral. Conforme observa Gláucia Mara Coelho:

Com essas alterações, o artigo 308 do Regimento Interno do STF passou a estabelecer os casos em que *não se admitia* a interposição do apelo extraordinário, *excetuando* duas hipóteses: os casos de ofensa à Constituição e os casos de discrepância manifesta da jurisprudência predominante no Supremo (ou seja, das súmulas editadas pelo referido Tribunal).

Posteriormente, com o agravamento da crise do STF e ainda valendo-se do permissivo constitucional constante do parágrafo único do art. 119 da Constituição, foi publicada, em 17 de junho de 1975, a Emenda nº 3 ao Regimento Interno do STF, que trouxe relevantes mudanças ao texto do Regimento publicado em 1970⁷.

Nesse momento, o STF adotou a técnica de criar uma permissão geral para a interposição do recurso extraordinário, excetuando as hipóteses elencadas nos incisos do art. 308 do Regimento Interno. Contudo, observe-se que se estivesse presente no caso vedado a ofensa à Constituição Federal ou a relevância da questão federal, apesar de encontrar-se *a priori* proibido, ainda assim seria examinado pelo Tribunal⁸.

Em seguida ao surgimento da alteração do Regimento Interno, o STF recebeu rigorosas críticas em relação ao contorno que dera à competência legislativa primária concedida pela Carta de 1967 e Emenda Constitucional de 1969. O tom das críticas se dirigia principalmente à constatação de que o texto Constitucional de 1969 (parágrafo único do artigo 119) possibilitava apenas que o Supremo lançasse mão de critérios

⁶ DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2. ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.252.

⁷ COELHO, Gláucia Mara. *Repercussão geral: da questão constitucional no processo civil brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2009, p.27.

⁸ LAMY, Eduardo de Avelar, Repercussão geral no recurso extraordinário: a volta da arguição de relevância. *Revista da ESMESC*, v.12, n. 18/2005. Disponível em: <<http://www.esmesc.com.br/upload/arquivos/1-1246647280.PDF>> Acesso em 14 de maio de 2011, p.166.

pertinentes à natureza, espécie ou valor pecuniário da causa. Não era feita qualquer alusão à arguição de relevância.

Com o desiderato de legitimar a atividade do STF no exercício do uso da competência para legislar sobre os procedimentos afetos ao julgamento dos recursos extraordinários e afastar as críticas atinentes à extrapolação de competência do Regimento Interno do STF, a Emenda Constitucional nº 7, de 1977 previu, de forma expressa e pela primeira vez no plano constitucional, a possibilidade do STF utilizar a relevância da questão federal como critério para redução de recursos⁹.

Dessa forma, o artigo 119 da Constituição Federal após as modificações perpetradas pela EC nº 7/1977, passou a apresentar o seguinte texto:

Art. 119. Compete ao Supremo Tribunal Federal:

(...)

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

a) contrariar dispositivo desta Constituição ou negar vigência de tratado ou lei federal;

b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;

c) julgar válida lei ou ato do governo local contestado em face da Constituição ou de lei federal; ou

d) der à lei federal interpretação divergente da que lhe tenha dado outro Tribunal ou o próprio Supremo Tribunal Federal.

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

(...)

§ 3º O regimento interno estabelecerá:

(...)

c) o processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária ou recursal e da arguição de relevância da questão federal; (...)"

Ulisses Schwarz Viana, quanto à previsão constitucional da arguição de relevância, aduz que:

No reproduzido dispositivo constitucional é que encontramos, pela primeira vez, a referência em norma expressa em texto constitucional ao instituto da arguição de relevância. Pois nele houve a expressa remissão ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o qual deveria a partir de então estabelecer que nas hipóteses da alínea *a* (ofensa a dispositivo da Constituição ou negativa de vigência de tratado ou lei federal) e da *d* (dar à lei federal interpretação divergente

⁹ DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2. ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.253.

da que lhe tenha dado outro Tribunal ou o próprio Supremo Tribunal Federal) a observância à sua natureza, espécie, valor pecuniário e relevância da questão federal¹⁰.

Destarte, a arguição de relevância, que antes encontrava amparo apenas no Regimento Interno do STF com a alteração trazida pela Emenda Regimental nº 3/75, após a Emenda Constitucional nº 7/1977, ganhou *status* constitucional.

Sobre o papel do legislador constituinte derivado de 1977, Bruno Dantas leciona que:

Assim, se dúvidas havia sobre poder ou não o STF estabelecer filtro baseado na relevância da questão federal para descartar recursos extraordinários, elas foram definitivamente sepultadas pela referida emenda constitucional. De resto, o Poder legislativo dava demonstrações inequívocas de que apoiava a medida¹¹.

Mais tarde, em 1980 o STF editou Emenda Regimental que ampliou sobremaneira as hipóteses de restrição ao cabimento do recurso extraordinário, o que foi feito seguindo a mesma metodologia usada pela Emenda Regimental nº 3/75, ou seja, o Regimento Interno do STF, em seu artigo 325 passou a prever novas situações insuscetíveis de alcançar o Supremo, a não ser que apresentassem arguição de relevância, ofensa à Constituição ou dissenso com a jurisprudência do STF¹².

¹⁰ VIANA, Ulisses Schwarz. *Repercussão geral sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 5 – 6.

¹¹ DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2. ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.254.

¹² Art. 325. Salvo nos casos de ofensa à Constituição, manifesta divergência com a súmula do Supremo Tribunal Federal, ou relevância da questão Federal, não caberá o recurso extraordinário a que alude o seu art. 119, § 1º, das decisões proferidas: I – nos processos por crime ou contravenção a que sejam cominadas penas de multa, prisão simples ou detenção, isoladas ou 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, e quando oriundos de processos referidos no inciso I; III- nos mandados de segurança que versarem matéria compreendida nos incisos IV e VII, ou forem oriundos de processos referidos nos incisos I, V, VI e VIII; e, em qualquer outro caso, quando não julgarem o mérito; IV – nos litígios decorrentes: a) de acidente do trabalho; b) das relações de trabalho mencionadas no art. 110da Constituição; c) da previdência social; d) da relação estatutária de serviço público, civil ou militar, quando não for discutido o direito à constituição ou subsistência da própria relação jurídica fundamental; V- nas seguintes ações e processos: a) nas seguintes ações e processos: a)ação rescisória, quando julgada improcedente; b)ações que a lei submeter a procedimento sumaríssimo; c)procedimentos especiais de jurisdição contenciosa, salvo os de depósito, de usucapião de terras particulares, de divisão e demarcação, quando discutido o domínio, de inventário e partilha e de embargos de terceiro; d) processos cautelares e medidas provisionais concedidas ou indeferidas liminarmente na ação principal; e) procedimentos especiais de jurisdição voluntária, salvo os relativos a tutela e curatela; f) procedimentos enumerados no art. 1.218 do Código de Processo Civil, salvo os concernentes à dissolução e liquidação de sociedades;VI –nas execuções por

Porém, a forma utilizada pelo STF ao optar por elencar exaustivamente os casos em que não caberia recurso extraordinário, como exceções, ao lado da regra geral que conferia ampla possibilidade do recurso extraordinário ser julgado pelo STF, causou uma crise no Tribunal que o levou a modificar a técnica de seleção dos casos.

Deste modo, sobreveio a Emenda Constitucional nº 2 de 1985 modificadora do art. 325 do Regimento Interno do STF, na qual o Tribunal, utilizando-se de técnica de especificação de casos de forma inversa da que usava anteriormente passou a elencar os casos em que o recurso extraordinário seria, em tese, cabível, enquanto o não cabimento passou a ser regra geral. Observe-se:

Art. 325 - Nas hipóteses das alíneas "a" e "d" do inciso III do artigo 119 da Constituição Federal, cabe recurso extraordinário:

I - nos casos de ofensa à Constituição Federal;

II - nos casos de divergência com a Súmula do Supremo Tribunal Federal;

III - nos processos por crime a que seja cominada pena de reclusão;

IV - nas revisões criminais dos processos de que trata o inciso anterior;

V - nas ações relativas à nacionalidade e aos direitos políticos;

VI - nos mandados de segurança julgados originariamente por Tribunal Federal ou Estadual, em matéria de mérito;

VII - nas ações populares;

VIII - nas ações relativas ao exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, bem como às garantias da magistratura;

IX - nas ações relativas ao estado das pessoas, em matéria de mérito; X - nas ações rescisórias, quando julgadas procedentes em questão de direito material;

XI - em todos os demais feitos, quando reconhecida a relevância da questão federal.

Parágrafo único. Para os fins do inciso VIII, quando a decisão contiver partes autônomas, o recurso for parcial e o valor da causa exceder os limites ali fixados, levar-se-á em conta, relativamente às questões nele versadas, o benefício patrimonial que o recorrente teria com o seu provimento.

título judicial, bem assim nas por título extrajudicial, a partir da avaliação, inclusive; VII – sobre questões de direito processual civil relativas a representação judicial das partes; despesas e multas; competência relativa; impedimentos e suspeição; forma e lugar dos atos processuais; intimação e notificação; nulidades não cominadas; valor da causa;; suspensão e extinção do processo sem julgamento do mérito, quando não obstarem a que o autor intente de novo a ação; cabimento de recurso; e ordem dos processos no tribunal; VII - nas causas cujo valor declarado na petição inicial, ainda que para efeitos fiscais, ou determinado pelo juiz, se aquele foi 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 instância ordinárias, e de 50, quando entre eles tenha havido divergência ou se trate de ação sujeita a instância única, excluídas as ações concernentes ao estado e à capacidade das pessoas; IX – nas revisões criminais dos processos de que trata o inciso I e nas ações rescisórias de decisões proferidas nos processos enumerados nos incisos III, IV, V, VI, VII e VIII. Parágrafo único. Para os fins do inciso VIII, quando a decisão contiver partes autônomas, o recurso for parcial e o valor da causa exceder os limites ali fixados, levar-se-á em conta, relativamente às questões nele versadas, o benefício patrimonial que o recorrente teria com o seu provimento”. (Redação da ER 1 de 81).

Portanto, após a Emenda Regimental nº 2 de 1985, o artigo 325 do Regimento Interno do STF previu, nos incisos I a X, as hipóteses em que o recurso extraordinário poderia ser interposto, com base nas alíneas a e d do inciso III do artigo 119 da Constituição de 1967, e, no inciso XI, criou uma hipótese genérica para fins de admissão do apelo, na qual, desde que reconhecida a relevância da questão federal o recurso seria admitido.

Portanto, nas hipóteses previstas nos incisos I a X, presumia-se a relevância da questão federal, razão pela qual o recorrente estava desincumbido do ônus de demonstrá-la. Enquanto que em todas as demais hipóteses o apelo só seria julgado se argüida e reconhecida a existência da relevância da questão federal¹³.

A reforma de 1985 trouxe, ainda, outra alteração importante. O § 1º do artigo 327 trouxe uma definição do que se poderia entender por “questão federal relevante” aduzindo que seria relevante a questão federal que “pelos reflexos na ordem jurídica, e considerados os aspectos morais, econômicos, políticos ou sociais da causa, exigir a apreciação do recurso extraordinário pelo Tribunal”.

Contudo, a arguição de relevância foi banida do ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Constituição de 1988. Quanto à derrocada do instituto, o Professor Bruno Dantas ensina que:

A arguição de relevância veio a ser totalmente eliminada do sistema com a promulgação da Constituição de 1988. Diante da pecha de antidemocrático, o instituto sucumbiu à sede de mudança que guiava o constituinte de 1988. A ideia de que o produto dos vinte e um anos de ditadura militar deveria ser, tanto quanto possível, banido do cenário nacional foi determinante para o ocaso da arguição de relevância¹⁴.

As críticas que levaram à sucumbência da arguição de relevância diziam respeito aos seguintes aspectos do instituto: julgamento em sessão secreta, ausência de pedido de vista, e da possibilidade de debates, dispensa de motivação, inexistência de publicidade das razões de acolhimento, ou não, da arguição, irrecorribilidade das

¹³ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Comentários ao código de processo civil*. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2009. V. 5, p.653.

¹⁴ DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2. ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.257.

decisões do Conselho. Ou seja, características que ofereciam ao instituto um caráter de vagueza e subjetivismo exagerado¹⁵.

Por fim, importa consignar que embora a função que a arguição de relevância acabou por receber com a alteração do Regimento Interno do STF seja a mesma que se objetiva com a criação da repercussão geral, diminuir o número de recursos levados ao conhecimento do STF, a arguição de relevância e a repercussão geral não são institutos tão similares¹⁶.

Traçando uma linha distintiva entre os institutos, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero observam que:

Os próprios conceitos de repercussão geral e arguição de relevância não se confundem. Enquanto este está focado fundamentalmente no conceito de 'relevância', aquele exige, para além da relevância da controvérsia constitucional, a transcendência da questão debatida. Quanto ao formalismo processual, os institutos também não guardam maiores semelhanças: a arguição de relevância era apreciada em sessão secreta, dispensando fundamentação; a análise da repercussão geral, ao contrário, tem evidentemente de ser examinada em sessão pública, com julgamento motivado (art.93, IX, da CF).

Assim, o instituto da arguição de relevância guarda analogia com o atual requisito da repercussão geral no que tange aos objetivos de sua criação, contudo, no que tange aos demais aspectos dos institutos, as diferenças são patentes.

1.2. A Crise do Supremo Tribunal Federal

Ao se proceder à análise histórica do recurso extraordinário no Brasil, observa-se que as discussões quanto à sua crise são muito antigas. O recurso extraordinário foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 510, de 1890, contudo desde a década de 1920 os Poderes Legislativo e Executivo, bem como os estudiosos do direito

¹⁵ COELHO, Gláucia Mara. *Repercussão geral: da questão constitucional no processo civil brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2009, p.27.

¹⁶ MACEDO, Elaine Harzheim. Repercussão geral das questões constitucionais: nova técnica de filtragem do recurso extraordinário, *Revista Direito e Democracia*, v. 6, n.1, Canoas, Editora da Ulbra, 2005, p.88.

debatiam soluções capazes de diminuir a quantidade de recursos que chegavam ao STF¹⁷.

Para Liebman, a origem da crise que atacaria o recurso extraordinário e o STF advinha do fato de que o sistema norte-americano, que serviu de inspiração para a criação do recurso extraordinário, conferia aos estados autonomia judicial acompanhada por uma importante autonomia legislativa, assim sendo, a aplicação de leis federais pelos Tribunais estaduais era exceção, enquanto que, no Brasil, o fenômeno ocorria de forma exatamente inversa¹⁸.

Seguindo a mesma linha de pensamento, José Miguel Garcia Medina:

Como foi demonstrado, 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”¹⁹.

Assim é que, tentando diminuir as consequências da crise que se instalava no Supremo Tribunal Federal foram criadas diversas medidas, tais como: a exigência de que a decisão de admissão do recurso extraordinário fosse motivada; a criação da súmula para facilitar a fundamentação dos julgados pela Emenda Regimental de 1963; a outorga feita pela Emenda Constitucional 16/1965 consistente em dar ao STF competência para julgar representações de inconstitucionalidade de lei e atos normativos, estaduais e federais, com a finalidade de lhe permitir, num único julgamento, solver a questão da constitucionalidade, ou não, dessas normas, o que estancaria, no nascedouro, a fonte de recursos extraordinários que lhe seriam interpostos se a declaração de inconstitucionalidade se tivesse de fazer em cada caso concreto; o estabelecimento, em

¹⁷ DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2. ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.79.

¹⁸ LIEBMAN, Enrico Tullio. Perspectivas do recurso extraordinário. *Revista Forense*, v. 85, jan. 1987, p. 601-603.

¹⁹ MEDINA, José Miguel Garcia. *Prequestionamento e repercussão geral e outras questões relativas aos recursos especial e extraordinário*. 5 ed. rev. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 45.

1970, pelo regimento interno de restrições ao recurso extraordinário; e, por fim, o surgimento da arguição de relevância, no plano constitucional, em 1977²⁰.

É certo que nenhuma das medidas adotadas alcançou a finalidade precípua de diminuir o número de processos dirigidos ao Supremo. Algumas serviram apenas como paliativo, outras foram substituídas pela Constituição Federal de 1988.

Nessa senda, sob a égide da Constituição Federal de 1988 outras medidas foram adotadas visando à diminuição da crise. A principal delas foi a criação do Superior Tribunal de Justiça que absorveu parte da competência originalmente atribuída ao Supremo e a conseqüente previsão do recurso especial.

No que diz respeito à criação do STJ, cumpre registrar que em 1963, José Afonso da Silva sugeriu pela primeira vez a sua criação, como mais uma forma de procurar sanar a crise que assolava o Supremo:

Esse é o defeito que precisa ser eliminado com a criação de, pelo menos, um Tribunal Superior, cuja função será a de exercer as atribuições de órgão de cúpula e de composição das estruturas judiciárias defeituosas, há pouco mencionadas (...) Tal órgão, que denominaríamos de Tribunal Superior de Justiça por uma questão de uniformidade terminológica, relativamente aos já existentes, teria como competência fundamental, entre outras, julgar, em grau de recurso, as causas decididas em única ou última instância pelos tribunais ou juízes estaduais, dos feitos da fazenda nacional ou militares: a) quando a decisão recorrida fôsse contrária à letra de tratado ou lei federal; b) quando se contestasse a validade de lei ou ato de governo local em face de lei federal, e a decisão recorrida aplicasse a lei ou ato impugnado; c) quando na decisão recorrida a interpretação da lei federal invocada fôsse diversa da que lhe haja dado qualquer tribunal estadual, ou tribunal militar ou o Tribunal Federal de Recursos, ou divergisse de decisão por ele próprio proferida²¹.

Resumindo a opinião dos juristas da época sobre a criação do Superior Tribunal de Justiça, expõe Gláucia Mara Coelho:

Muito embora a idéia da criação de um novo Tribunal nacional tenha sido apoiada por considerável parcela da doutrina, ela encontrou certa resistência no início, sustentada na concepção de que a instituição de mais um Tribunal, além de não contribuir com a unicidade do Direito, apenas agravaria a problemática atinente à

²⁰ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Recurso extraordinário e recurso especial*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 43-44.

²¹ SILVA, José Afonso da. *Do recurso extraordinário no Direito Processual Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1963, p. 456.

morosidade do processo, em decorrência da criação de mais uma instância recursal.

Para a parte da doutrina que se opunha à criação do STJ, a inovação proposta acarretaria imenso prejuízo aos jurisdicionados (em decorrência do afastamento do STF da posição de Tribuna da Federação e da atribuição dessa função ao Tribunal que estava sendo criado) e somente transferiria o acúmulo de processos de um Tribunal para outro, sem que isso representasse efetiva resolução para o problema então enfrentado²².

Apesar das insatisfações de parte da doutrina, o STJ e o recurso especial foram criados, o que gerou uma total reorganização do recurso extraordinário e das competências do STF.

Assim, duas foram as principais modificações trazidas pela Constituição Federal de 1988 na esfera do Tribunal de Cúpula: a primeira delas foi a entrega ao STF do papel de guardião da Constituição Federal, posicionando o STJ como responsável pela guarda do Direito Federal infraconstitucional; a segunda alteração diz respeito à ampliação dos casos de cabimento do recurso extraordinário e do recurso especial se comparados à anterior previsão feita para os casos de cabimento do recurso extraordinário²³.

Na época, acreditava-se que as referidas mudanças desafogariam o STF, o qual, livre do julgamento de uma infinidade de recursos que lhe eram dirigidos poderia atuar na sua especial função de zelar pela aplicação da Constituição Federal com maior zelo e dedicação²⁴.

Contudo, esse otimismo perdurou por um curto período de tempo, pois, ao passo que a Constituição Federal de 1988 extinguiu o instituto da chamada arguição de relevância, trouxe um número expressivo de hipóteses de cabimento de apelos ao Supremo permitindo o acesso ao Tribunal de questões pouco relevantes, o que fez com que a mencionada Corte passasse a atuar como um órgão de terceira ou quarta

²² COELHO, Gláucia Mara. *Repercussão geral: da questão constitucional no processo civil brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2009, p.53.

²³ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Comentários ao código de processo civil*. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2009. V. 5, p. 586 e SS.

²⁴ BUENO, Cássio Scarpinella. Quem tem medo do prequestionamento? *Revista Dialética de Direito Processual*, v. 1, 2003, p. 24.

instâncias e não como um Tribunal de Cúpula levando ao agravamento da crise do recurso extraordinário²⁵.

Acrescente-se o fato de que a Constituição Federal de 1988, intitulada por Paulo Bonavides como prolixa, erigiu ao *status* constitucional questões que antes pertenciam ao âmbito infraconstitucional²⁶.

A Constituição Federal de 1988 também vetou a possibilidade de o Regimento Interno do STF prever óbices à interposição do recurso extraordinário.

A junção de todos esses fatores contribuiu para o aumento progressivo no número de apelos levados ao STF. A razão para o aumento do número de recursos excepcionais interpostos após o advento da Constituição de 88 se deu, também, pelo aumento da complexidade das relações sociais, como bem observou Gláucia Mara Coelho:

O país deixou para trás um longo período de ditadura militar para adquirir as feições de uma democracia, cada vez mais arraigada. A economia foi aberta às importações e aos investimento estrangeiro e inúmeras empresas estatais passaram por um profundo processo de privatização. Verificou-se um significativo crescimento demográfico, com um considerável avanço da complexidade das relações estabelecidas entre os indivíduos. A sociedade passou por um intenso processo de “massificação”, exigindo a defesa dos direitos das minorias e dos interesses difusos e coletivos.

Como não poderia deixar de ser, essas transformações impactaram extraordinariamente nas estruturas e na realidade vivenciada pelo Poder Judiciário. Era necessário fazer frente a esse novo cenário democrático, de exigência de maior participação da sociedade nas instituições, de maior abertura econômica e de aumento das relações sociais²⁷.

Destarte, o que se observou com o passar dos anos foi que a crise que existia no STF desde os primórdios da sua criação se agravou e se estendeu para o STJ em razão do número excessivo de recursos excepcionais dirigidos aos Tribunais Superiores.

²⁵ COELHO, Gláucia Mara. *Repercussão geral: da questão constitucional no processo civil brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2009, p.80.

²⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26 ed. São Paulo: Malheiros. 2011, p. 91-92.

²⁷ COELHO, Gláucia Mara. *Repercussão geral: da questão constitucional no processo civil brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2009, p.59.

Assim, para que o STF passasse a atuar como um órgão de sobreposição, incumbido do dever de salvaguardar a Constituição e capaz de julgar com profundidade e velocidade as questões jurídicas relevantes, passou a ser necessária a criação de um mecanismo que estabelecesse um filtro seletor que possibilitasse ao Supremo Tribunal Federal a escolha dos recursos que seriam julgados, considerando a importância do caso para a sociedade.

Por fim, importante consignar que a crise relativa ao grande número de recursos dirigidos aos Tribunais Superiores não é exclusividade do Brasil, conforme observou Bruno Dantas ao comparar o fenômeno brasileiro com o de outros países:

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 coletividade²⁸.

Observa-se que a peculiaridade que fez o problema brasileiro assumir um caráter gigantesco foi a demora na sua identificação, assim como a morosidade na implementação de soluções tendentes a solucioná-lo.

1.3. A criação da repercussão geral pela EC nº 45/2004 e a objetivação do recurso extraordinário

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o poder legiferante atribuído ao STF pela Constituição de 1969, o qual possibilitava ao Tribunal a regulamentação do processamento dos recursos que lhe eram dirigidos foi extinto e as hipóteses de

²⁸ DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2. ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.85.

cabimento do recurso extraordinário passaram a ser possíveis apenas por alterações engendradas no texto da própria Constituição.

Assim é que a repercussão geral foi inserida pelo constituinte derivado em meio à conhecida “reforma do Judiciário” perpetrada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que incluiu o §3º ao art. 102 da Constituição Federal. *In verbis*:

§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.

A intenção do legislador foi criar um mecanismo de filtragem recursal, haja vista a preocupação com o crescente número de processos submetidos ao Supremo Tribunal Federal, assim, após o advento da repercussão geral o Supremo Tribunal Federal deve se manifestar apenas sobre as matérias que transcendam ao interesse meramente pessoal das partes e possuam carga de importante interesse social²⁹.

Nesse contexto adveio a Lei nº 11.418/ 2006, que acrescentou os artigos 543-A³⁰ e 543-B³¹ ao Código de Processo Civil e conferiu plena efetividade à norma constitucional.

²⁹ ALVIM, Arruda. A Alta Função Jurisdicional do Superior Tribunal de Justiça no Âmbito do Recurso Especial e a Relevância das Questões. *Revista de Processo*. São Paulo. ano 24, nº 96, p.37-44, outubro-dezembro, 1999.

³⁰ Art. 543-A. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário, quando a questão constitucional nele versada não oferecer repercussão geral, nos termos deste artigo.

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

§ 2º O recorrente deverá demonstrar, em preliminar do recurso, para apreciação exclusiva do Supremo Tribunal Federal, a existência da repercussão geral.

§ 3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal.

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

§ 5º Negada a existência da repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, que serão indeferidos liminarmente, salvo revisão da tese, tudo nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

§ 6º O Relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

§ 7º A Súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no Diário Oficial e valerá como acórdão.

Posteriormente, a Lei foi regulamentada no âmbito do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal pela Emenda Regimental nº 21 de maio de 2007³², a partir da qual o Supremo passou a exigir a demonstração da repercussão geral, a fim de que o recurso extraordinário fosse reconhecido.

Assim, para a admissibilidade do recurso extraordinário, o recorrente deverá comprovar a presença da repercussão geral, ou seja, “precisar-se-á o recorrente demonstrar que o tema constitucional discutido no recurso extraordinário tem uma relevância que transcende aquele caso concreto, revestindo-se de interesse geral”³³.

Nessa senda, uma vez reconhecida a repercussão geral ao ser julgado o recurso pelo STF, os demais órgãos jurisdicionais podem acompanhar a decisão de mérito proferida, inclusive revendo os recursos que tenham sido sobrestados, conforme recomenda o artigo 543–B, § 3º do CPC. Por essa razão defende-se que, com a introdução da repercussão geral pela EC nº 45, assistiu-se à consolidação do fenômeno da objetivação do recurso extraordinário, conforme decisão da lavra da Ministra Carmem Lúcia:

A exigência de repercussão geral da questão constitucional tornou definitiva a objetivação do julgamento do recurso extraordinário e dos efeitos dele decorrentes, de modo a que a tese jurídica a ser firmada pelo Supremo Tribunal Federal seja aplicada a todos os casos cuja identidade de matérias já tenha sido reconhecida pelo Supremo Tribunal (art. 328 do Regimento Interno do STF) ou

³¹ Art. 543-B. Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia, a análise da repercussão geral será processada nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, observado o disposto neste artigo.

§ 1º Caberá ao Tribunal de origem selecionar um ou mais recursos representativos da controvérsia e encaminhá-los ao Supremo Tribunal Federal, sobrestando os demais até o pronunciamento definitivo da Corte.

§ 2º Negada a existência de repercussão geral, os recursos sobrestados considerar-se-ão automaticamente não admitidos.

§ 3º Julgado o mérito do recurso extraordinário, os recursos sobrestados serão apreciados pelos Tribunais, Turmas de Uniformização ou Turmas Recursais, que poderão declará-los prejudicados ou retratar-se.

§ 4º Mantida a decisão e admitido o recurso, poderá o Supremo Tribunal Federal, nos termos do Regimento Interno, cassar ou reformar, liminarmente, o acórdão contrário à orientação firmada.

§ 5º O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal disporá sobre as atribuições dos Ministros, das Turmas e de outros órgãos, na análise da repercussão geral.

³² O Art. 3º da Lei n. 11.418/2006 estabelece que “caberá ao Supremo Tribunal Federal, em seu Regimento Interno, estabelecer as normas necessárias à execução desta Lei”. A Emenda Regimental 21/2007 cumpriu esse papel, regulamentando o funcionamento das normas legais e constitucionais acerca da repercussão geral.

³³ MEDINA, José Miguel Garcia. *Prequestionamento e repercussão geral e outras questões relativas aos recursos especial e extraordinário*. 5 ed. rev. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 55.

pelos juízos e tribunais de origem (art. 543- B do Código de Processo Civil), ainda que a conclusão de julgamento seja diversa em cada caso³⁴.

Em resumo, o controle de constitucionalidade judicial e repressivo divide-se em concreto e abstrato. O primeiro se refere ao controle difuso ou incidental e tutela unicamente o interesse das partes litigantes e alcança o STF por meio do recurso extraordinário; no que tange ao controle abstrato, o controle é exercido pelo STF por meio das ações diretas de constitucionalidade (ADI, ADC, ADPF), desvinculadas de casos concretos, a análise é levada a efeito de forma meramente objetiva, sem lide, razão pela qual os efeitos transcendem ao interesse particular. São *erga omnes* e de eficácia vinculante³⁵.

Contudo, há uma tendência jurisprudencial em conferir ao recurso extraordinário efeitos que antes não se pensava. A jurisprudência do STF tem se inclinado no sentido de não restringir o recurso extraordinário aos efeitos próprios do controle difuso de constitucionalidade, ao contrário a tendência é dar ao seu julgamento efeitos específicos do controle concentrado de constitucionalidade³⁶.

Com a objetivação, o julgamento do recurso extraordinário deixa de interessar apenas às partes litigantes e só merecerá julgamento se esse interesse transcender à esfera individual das partes e atingir um setor considerável da sociedade. E o instituto da repercussão geral corrobora definitivamente o ideal de objetivação do recurso extraordinário.

Inicialmente, observa-se a intenção da objetivação do recurso extraordinário quando a Lei nº 11.418/2006 atribuiu efeito vinculante às decisões do Supremo em duas ocasiões distintas: a primeira está insculpida na previsão do §5º do artigo 543-A do CPC, segundo a qual a decisão do STF que analisa a existência da repercussão geral na fase

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 565714 – SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2563157>>. Acesso em: 13/07/2011.

³⁵ MIRANDA, Jorge, *Manual de direito constitucional*, t. II, Editora Coimbra, 2008, p. 381.

³⁶ DIDIER JR, Fredie, Transformações do recurso extraordinário, in *Aspectos Polêmicos e atuais dos recursos cíveis e assuntos afins*, vol. 10, coordenado por Teresa Arruda Alvim Wambier e Nelson Nery Júnior, 2006.

de admissão do recurso valerá automaticamente para todos os recursos que versem sobre matéria idêntica. Eis o teor do dispositivo:

§5º Negada a existência da repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, que serão indeferidos liminarmente, salvo revisão da tese, tudo nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Portanto, uma vez negada a existência da repercussão geral pelo STF, a decisão produzirá efeito vinculante, pois a consequência será a inadmissão de todos os recursos extraordinários que versem sobre a mesma matéria, os quais não alcançarão o Supremo, conforme se observa da leitura do § 2º do artigo 543 do CPC: “ negada a existência de repercussão geral, os recursos sobrestados considerar-se-ão automaticamente não admitidos”.

Nesse ponto, importa consignar que a decisão que nega a existência da repercussão geral é irrecorrível, conforme preceitua o art. 543-A, *caput*, do CPC.

A segunda ocasião na qual a lei atribuiu efeito vinculante às decisões do STF no julgamento da repercussão geral diz respeito ao momento em que o Supremo, após admitir a existência de repercussão geral, profere decisão quanto ao mérito da questão constitucional versada nos autos dos recursos extraordinários previamente sobrestados (§ 1º do art. 543-B do CPC).

Segundo o que dispõe o §3º do art. 544-B do CPC “julgado o mérito do recurso extraordinário, os recursos sobrestados serão apreciados pelos Tribunais, Turmas de Uniformização ou Turmas Recursais, que poderão declará-los prejudicados ou retratar-se”.

Nesse diapasão, caso os Tribunais, Turmas de Uniformização ou as Turmas Recursais mantenham decisão diversa da prolatada pelo STF, este poderá a teor do que preconiza o § 4º do art. 543-B do CPC “cassar ou reformar, liminarmente, o acórdão contrário à orientação firmada”.

Além de prestar efeito vinculante às decisões do STF, a repercussão geral trouxe para o sistema de controle difuso a eficácia *erga omnes*, característica própria do controle concentrado de constitucionalidade³⁷.

Assim, o sistema de controle de constitucionalidade no Brasil tem assumido feições próprias e já não se enquadra em classificações estáticas e pré-concebidas. A peculiaridade do sistema brasileiro vem sendo reconhecida pela jurisprudência do STF, como se observa no voto do Ministro Gilmar Mendes, relator da Medida Cautelar no recurso extraordinário n. 376.852/SC³⁸:

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 (Verfassungbeschwerd). (...) Essa orientação há muito mostra-se dominante no direito americano.

Outro ponto que demonstra a aproximação do recurso extraordinário ao controle concentrado de constitucionalidade é o fato de que o STF não está vinculado à alegação do recorrente quando da demonstração da repercussão geral, ou seja, o STF pode entender pela presença da repercussão geral por fundamento diverso do articulado pela parte, isso demonstra que não há vinculação à causa de pedir. Conforme observaram Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero:

Pondera-se, contudo, que a fundamentação levantada pela parte para demonstração da repercussão geral da questão debatida não vincula o Supremo Tribunal Federal. Sendo o recurso extraordinário canal de controle de constitucionalidade no direito brasileiro, pode o supremo admitir recurso extraordinário entendendo relevante e transcendente a questão debatida por fundamento constitucional diverso daquele alvitado pelo recorrente. É o que ocorre, e está de há muito sedimentado na jurisprudência do Supremo, a respeito da causa de pedir da ação declaratória de constitucionalidade ou da ação direta de inconstitucionalidade, fenômenos semelhantes que, aqui, encontram ressonância. Eis aí, a propósito, mais um traço de *objetivação* do controle difuso de constitucionalidade³⁹.

³⁷ VIANA, Ulisses Schwarz. *Repercussão geral sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann*. 1ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p.27.

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 376.852. Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2101500>>. Acesso em: 13.07.2011.

³⁹ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Repercussão geral no recurso extraordinário*. 2 ed. rev. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 42.

Essa objetivação, também chamada de abstrativização é igualmente percebida com bastante força no disposto no art. 103-A da CR/88, previsão que trata da súmula vinculante, segundo a qual o STF após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, poderá aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta. Com isso procura-se dar validade à interpretação da norma constitucional feita pelo Supremo, em caso concreto, evitando controvérsia. Conseqüentemente, evita-se que o Judiciário analise de forma diversa entendimento já uniformizado pelo Supremo, o que atende ao princípio da celeridade processual.⁴⁰

Pelo exposto, observa-se que a repercussão geral veio consolidar a tendência que há muito se observava no Supremo no sentido de objetivar o recurso extraordinário conferindo ao apelo feições antes oferecidas apenas às ações próprias do controle concentrado de constitucionalidade.

⁴⁰ ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 692.

2. A REPERCUSSÃO GERAL COMO CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO A SER PREENCHIDO PELO STF.

Conforme explicitado na seção anterior, o conceito de repercussão geral não foi estabelecido pela Constituição, que abriu espaço para a lei cumprir esse papel. Assim, foi publicada a Lei nº 11.418/ 2006, que acrescentou os artigos 543-A e 543-B ao Código de Processo Civil e atribuiu plena eficácia à norma constitucional. Viu-se ainda, que a Lei foi regulamentada no âmbito do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal pela Emenda Regimental nº 21/2007⁴¹.

Entretanto, ao contrário do que se poderia pensar, a lei não trouxe um conceito de repercussão geral totalmente delimitado, nem tampouco elencou hipóteses onde, a princípio, a repercussão se consideraria presente. Ao contrário, apresentou um conceito jurídico indeterminado ao prever no §1º do art. 543 – A do CPC, que:

Para efeito da repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa. (grifo nosso)

Sobre o papel desempenhado pela Lei 11.418/2006, observa Marina Cardoso de Freitas, em monografia sobre o tema, que:

Ao delimitar o que devemos entender por repercussão geral, a Lei lançou mão de um conceito jurídico indeterminado, o qual pouco esclareceu que tipo de matéria passou a não mais poder ser julgada pelo Supremo Tribunal Federal. O legislador trouxe uma fórmula que conjuga relevância e transcendência, dispondo que “para efeito da repercussão geral será considerada, ou não, a existência de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa”⁴².

⁴¹O Art. 3º da Lei n. 11.418/2006 estabelece que “caberá ao Supremo Tribunal Federal, em seu Regimento Interno, estabelecer as normas necessárias à execução desta Lei”. A Emenda Regimental 21/2007 cumpriu esse papel, regulamentando o funcionamento das normas legais e constitucionais acerca da repercussão geral.

⁴² FREITAS, Marina Cardoso. *Análise do julgamento da repercussão geral nos recursos extraordinários*. 2009.124f. Dissertação (Pós-graduação em processo civil) – Escola de formação da sociedade brasileira de direito público. São Paulo, p.9.

Na redação dos dispositivos da lei ressalta-se a ausência de objetividade e precisão conceitual. O legislador infraconstitucional utilizou-se de conceitos vagos. Assim, passou a ser do Supremo Tribunal Federal a tarefa de interpretar o instituto e decidir, caso a caso, quais matérias devem ser admitidas por possuírem repercussão geral, haja vista que a Constituição, a lei e o Regimento não o fizeram⁴³.

Cumprir registrar que a Constituição Federal atribuiu exclusivamente ao STF a legitimação para a análise quanto à existência do pressuposto de admissibilidade da repercussão geral.

Sabe-se que não há um procedimento diferenciado para a aferição da existência dos pressupostos de admissibilidade do recurso extraordinário, assim, o juízo de admissibilidade bipartido do recurso extraordinário permite que o Presidente ou Vice-Presidente do Tribunal *a quo* e o próprio STF analisem a presença dos mesmos.

Entretanto, com o surgimento da repercussão geral houve uma alteração peculiar no juízo de admissibilidade dos recursos extraordinários, qual seja: o dispositivo constitucional não abriu espaço para que a análise da presença da repercussão geral seja efetuada pelo Tribunal *a quo*. O mandamento constitucional é claro em estabelecer que a dita aferição seja realizada apenas pelo STF.

A par disso, também não se permite que o relator do recurso se pronuncie a respeito do assunto, apenas o órgão colegiado poderá fazê-lo. A exceção fica por conta do § 5º do art. 543 – A do CPC, segundo o qual os casos semelhantes que já tenham sido objeto de apreciação pelo colegiado poderão ser liminarmente indeferidos pelo relator.

Sobre a decisão do legislador de conceder exclusivamente ao STF o papel de examinar a presença ou não da repercussão geral, defende o Autor Bruno Dantas, que:

É totalmente justificável a decisão do constituinte derivado de atribuir exclusivamente ao STF o poder de examinar a presença ou a ausência de repercussão geral das questões constitucionais objeto do RE. É que, dada a função política exercida por essa Corte no sistema brasileiro, e considerado o seu

⁴³ LOR, Encarnacion Afonso. *Súmula vinculante e repercussão geral: novos institutos de direito processual civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2010, p.51

mister primordial de guardar a Constituição, deve ser sua a atribuição de definir quais questões são capazes de efetivamente abalar a integridade do texto constitucional. Ocorre que essa definição não está ao talante da Corte, livre de critério. Antes, dentre tantos critérios possíveis, o constituinte derivado elegeu como parâmetro a ser seguido pelo STF a potencialidade de as questões discutidas virem a interessar indiretamente a um largo espectro de pessoas⁴⁴.

Portanto, o legislador optou por proceder a uma regulamentação mínima de repercussão geral e atribuiu exclusivamente ao STF a análise da existência da repercussão geral.

Nessa senda, patente da leitura do dispositivo supracitado a necessidade de o STF proceder à exegese, em concreto, de dois conceitos jurídicos indeterminados, são eles: a relevância e a transcendência.

De se notar que o dispositivo exige que o recorrente demonstre que a questão discutida seja relevante do ponto de vista econômico, jurídico, social ou político. Ademais, que a relevância do problema debatido ultrapasse a esfera de interesse das partes.

Ante a omissão da lei em apontar o conceito desse instituto, uma vez que, ao definir a repercussão geral, utilizou-se de expressões propositadamente vagas. Cabe apenas ao STF o papel de extrair o seu significado, ao lado do dever de aferir a sua existência nos casos concretos submetidos à sua análise.

Deveras, como o STF acabou por receber o monopólio desse *mister* Constitucional, muitas preocupações surgiram a partir daí, mais especificamente em relação à forma como se dará a conceituação casuística, sobretudo para fins de controle da decisão do Tribunal, haja vista que a decisão do STF que não reconhece a existência da repercussão geral é irrecorrível, nos termos do *caput* do artigo 543-A do CPC.

Urge salientar que não se está aqui a criticar a opção do legislador em utilizar-se de conceitos jurídicos indeterminados para definir a repercussão geral, pelo contrário, sabe-se que o uso desse tipo de conceito é indispensável, haja vista a evolução e a complexidade dos temas enfrentados pela sociedade moderna.

⁴⁴ DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2ª ed. rev. e amp. Sao Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2009, p.219.

A realidade atual se modifica de modo constante e acelerado, o que obriga o ordenamento jurídico a se revestir de mecanismos que possibilitem o direito a acompanhar essas transformações. A inserção de regras flexíveis faz com que as leis possam abranger um maior número de pessoas e situações e por um período maior de tempo. Conforme ensina Tereza Arruda Alvim Wambier:

A função do conceito vago não é outra senão a de driblar a complexidade das relações sociais do mundo contemporâneo e a de fazer com que haja certa flexibilização adaptativa na construção e na aplicação da norma jurídica. Eles se constituem na resposta adequada à permanente e freqüentíssima mobilidade da realidade objetiva abrangida pela previsão normativa, permitindo uma 'aplicação atualista e individualizada da norma, ajustada às peculiaridades de cada situação concreta'. Uma das mais relevantes funções do conceito vago é a de fazer com que a norma *dure* mais tempo, fixar flexivelmente os limites de abrangência da norma, fazê-la incidir em função das peculiaridades de casos específicos⁴⁵.

Assim, seria inútil, inadequada e, principalmente, impossível a tentativa de enumerar taxativamente os casos que, na teoria e a princípio teriam repercussão geral, uma vez que são infinitas as situações da vida levadas à apreciação do Supremo.

Observa Ulisses Schwarz Viana que se o texto da norma tivesse trazido um elenco de situações apriorísticas e fixas onde se reconheceria a repercussão geral, sem a possibilidade de, no caso concreto, haver uma complementação da norma pelo STF a fim de abarcar situações que não foram previstas anteriormente, seria inevitável o insucesso do instituto⁴⁶.

Dessa forma, a opção do legislador de dirigir ao STF a tarefa de interpretar, à luz do caso concreto, o conceito de repercussão geral e decidir, caso a caso, pela sua existência foi a mais acertada.

⁴⁵ WAMBIER, Tereza Arruda Alvim. *Controle das decisões judiciais por meio de recursos de estrito direito e de ação rescisória: recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória: o que é uma decisão contrária à lei?*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 367-368.

⁴⁶ VIANA, Ulisses Schwarz. *Repercussão geral sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 21.

2.1. Repercussão geral como conceito jurídico indeterminado e a questão da discricionariedade judicial

A previsão legal da repercussão geral prevista no §1º do artigo 543-A do CPC traz à baila uma questão que vem ocupando os estudiosos do direito. A liberdade conferida ao legislador estampa um conceito jurídico indeterminado ou abre espaço para o uso da discricionariedade judicial?

Conceitos jurídicos indeterminados são, por óbvio, contrários à idéia de conceitos jurídicos precisos ou determinados, entretanto, nos dois casos é preciso lançar mão do processo interpretativo. Quanto à diferença existente entre os conceitos, esclarece Gláucia Mara Coelho:

Em ambos os conceitos, é indispensável o processo de interpretação, inerente à dogmática jurídica. Contudo, no caso dos conceitos determinados (por exemplo, um ano, patrimônio etc.), o seu objeto pode ser prontamente identificável no mundo dos fatos, o que facilita o processo interpretativo nestas hipóteses. Já no caso dos conceitos indeterminados (por exemplo, união estável, bom pai de família, interesse público etc.), essa identificação se mostra mais difícil, uma vez que o referencial semântico presente nessas expressões (signos) carece de contornos claros e objetivos, revelando uma maior dificuldade para o processo de interpretação do aplicador da norma⁴⁷.

A necessidade da utilização dos conceitos jurídicos indeterminados é proveniente do aumento na complexidade das relações sociais e, segundo Bruno Dantas, seu desenvolvimento se deu no século XIX com os sistemas austríaco e alemão⁴⁸.

Assim é que, ante o dinamismo social constante que leva às modificações velozes na realidade, é fundamental dar ao ordenamento jurídico contornos flexíveis que permitam o amoldamento das situações fáticas inéditas às previsões legais, de modo a

⁴⁷ COELHO, Gláucia Mara. *Repercussão geral: da questão constitucional no processo civil brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2009, p.95.

⁴⁸ DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2. ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 231.

possibilitar uma aplicação prolongada da norma, bem como o ajustamento a um número maior de casos concretos, papel desempenhado pelo conceito jurídico indeterminado⁴⁹.

No caso da repercussão geral, além de ser totalmente inviável a produção de um texto legal que anteviesse de forma completa todas as situações da vida que se caracterizassem pela relevância e transcendência, seria ainda improdutiva, haja vista que a função do conceito indeterminado é o de tornar a norma ajustável às novas situações concretas que se apresentem.

O uso de cláusulas gerais, ao contrário do que ocorre quando se adota enumeração casuística, afasta o risco de a matéria jurídica encontrar-se apenas parcial e temporariamente dominada. Assim, acertada a opção do legislador de prever a repercussão geral como conceito jurídico indeterminado⁵⁰.

Diante do exposto, resta esclarecido que a repercussão geral está prevista em norma que traz em seu conteúdo um conceito jurídico indeterminado, a partir dessa constatação nasce uma dúvida que atormenta muitos doutrinadores, qual seja, a questão da utilização da discricionariedade judicial no momento da aplicação da norma. Segundo Tereza Arruda Alvim Wambier, boa parcela da doutrina brasileira tem a visão equivocada de que ambos os conceitos se confundem⁵¹.

Contudo, outra parte da doutrina nega veementemente que a utilização pelo legislador de conceitos jurídicos indeterminados tenha o condão de autorizar o judiciário a fazer uma análise discricionária na interpretação do conceito⁵².

Na mesma esteira, Barbosa Moreira adverte que não há espaço para a confusão entre conceito jurídico indeterminado e discricionariedade judicial. Para o mestre, “o que um e outro fenômeno têm em comum é o fato de que, em ambos, é particularmente

⁴⁹ AMENDOEIRA JUNIOR, Sidnei. *Poderes do juiz e tutela jurisdicional: a utilização racional dos poderes do juiz como forma de obtenção da tutela jurisdicional efetiva, justa e tempestiva*. São Paulo: Atlas, 2006, p.86.

⁵⁰ DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2. ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 233.

⁵¹ WAMBIER, Tereza Arruda Alvim. *Controle das decisões judiciais por meio de recursos de estrito direito e de ação rescisória: recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória: o que é uma decisão contrária à lei?*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 352.

⁵² BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral dos conceitos legais indeterminados. *Revista dos Tribunais*, n. 27, abr. – jun. 1999, p. 99.

importante o papel confiado à prudência do aplicador da norma, a quem não se impõem padrões rígidos de atuação⁵³.

Para o autor, a diferença entre conceito jurídico indeterminado e discricionariedade judicial reside no fato de que “os conceitos indeterminados integram a descrição do fato, ao passo que a discricionariedade se situa toda no campo dos efeitos”⁵⁴.

A consequência de estabelecer a interpretação do conceito jurídico indeterminado na seara dos fatos é a de reconhecer que a liberdade do interpretador da norma é apenas a de analisar se há coincidência entre o suporte fático e a moldura normativa, o que leva à fixação do conceito no caso concreto, ou seja, a solução já estava predeterminada.

Bruno Dantas, apesar de defender que a repercussão geral é um conceito jurídico que se encaixa na qualificação de indeterminado, discorda da afirmação de que os conceitos indeterminados devem ocupar obrigatoriamente o suporte fático ao argumentar que:

A legislação brasileira é exemplo vivo disso, e a prova pode ser colhida diretamente nas recentes inovações na legislação processual civil brasileira pródiga na utilização de conceitos jurídicos indeterminados tanto no suporte fático quanto nos efeitos. Deveras, a busca pela efetividade do processo e a persecução de caminhos para a obtenção do adimplemento *in natura* das obrigações de fazer, não fazer e entregar coisa têm sido mola propulsora da introdução de conceitos jurídicos indeterminados, sem, todavia, ser lícito falar em discricionariedade⁵⁵.

Nessa linha de raciocínio, conforme entende Karl Engisch, o conceito jurídico indeterminado ou vago possui um núcleo conceitual e um halo conceitual. O primeiro na maioria das vezes é possível de se obter por meio de interpretação gramatical, nele tem-se uma idéia clara do conteúdo. Já o halo conceitual é a parte do conceito por onde pairam as dúvidas, faz-se necessária a atribuição de juízo de valor para extrair o conceito⁵⁶.

⁵³ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Regras de experiência e conceitos indeterminados. *Revista Forense*, n. 261, jan- mar. 1996, p. 15.

⁵⁴ Idem, *ibidem*.

⁵⁵ DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2. ed rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.234.

⁵⁶ ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. Trad. J. Baptista Machado. 7 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1996, p. 212.

Aplicando esses conceitos à repercussão geral pode-se dizer que o termo “repercussão” é o núcleo conceitual, já que é possível aferir o seu significado sem necessidade de maiores investigações. Já o termo “geral” enseja questionamentos e carece de maior observação a fim de alcançar o seu significado.

Portanto, não restam dúvidas de que não cabe ao STF, no exame da repercussão geral, agir com discricionariedade judicial. Ora, não se pode cogitar que em duas situações idênticas o Tribunal opte em reconhecer a repercussão geral num caso e a negue no outro.

Cumpra colacionar o entendimento de Tereza Arruda Alvim Wambier, ao afirmar que “a liberdade do juiz em decidir, não se confunde, em hipótese alguma, com aquele que existe quando se exerce o poder discricionário na esfera da Administração Pública.”⁵⁷

Nesse ponto, importante a lição de Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero para quem não pode haver, de modo algum, discricionariedade na análise casuística do Supremo Tribunal Federal no julgamento do mencionado pressuposto de admissibilidade. Para os citados autores, há que se procurar conferir caráter objetivo a essa valoração de modo que o Supremo Tribunal Federal ao se deparar com um caso acobertado pela transcendência e relevância da controvérsia não tenha outra alternativa a não ser reconhecer a existência da repercussão geral e conhecer do recurso, desde que atenda aos demais pressupostos.⁵⁸

Portanto, sobreleva a importância de ter-se em mente que a repercussão geral é um conceito jurídico indeterminado e não um conceito que careça da atuação do poder discricionário. Haja vista que discricionariedade “significa, portanto, o poder conferido a uma pessoa de escolher, com autoridade, entre duas ou mais alternativas, sendo qualquer delas legítima”⁵⁹. O que não acontece no exame da existência da repercussão geral, pois não é possível cogitar da existência de duas alternativas igualmente atendíveis no caso.

⁵⁷ WAMBIER, Tereza Arruda Alvim. *Controle das decisões judiciais por meio de recursos de estrito direito e de ação rescisória: recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória: o que é uma decisão contrária à lei?*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 357.

⁵⁸ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Repercussão geral no recurso extraordinário*. 2 ed. rev. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 35.

⁵⁹ BARAK, Aharon. *La discrezionalità del giudice*. Milano: Giuffrè, 1995, p.16.

A referida constatação é importante na medida em que confere às partes e aos interessados em geral a possibilidade de exercer controle social sobre a atuação do STF na apreciação do tema, a partir da comparação de casos já decididos pelo Tribunal⁶⁰.

⁶⁰ MEDINA, José Miguel Garcia. *Prequestionamento e repercussão geral e outras questões relativas aos recursos especial e extraordinário*. 5 ed. rev. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 343.

3. ANÁLISE DA CONCEITUAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL

3.1. A repercussão geral segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Nos capítulos anteriores foi elaborado um exame do tema da repercussão geral ao analisar o seu antecedente histórico; foram apresentados os motivos que levaram o legislador a criar o instituto; o objetivo que se espera ver alcançado com o seu advento; bem como, esclareceu-se que cabe exclusivamente ao STF a interpretação desse conceito jurídico indeterminado, não sendo permitido o uso da discricionariedade judicial. Ou seja, o conceito foi abordado na teoria, nesse capítulo será feita uma análise do que o Supremo vem entendendo por repercussão geral e se a sua atuação se coaduna com o que foi exposto no plano teórico.

Conforme demonstrado no capítulo anterior, o legislador, utilizando-se de um conceito jurídico indeterminado, optou por conferir ao STF a tarefa de conceituar a repercussão geral, a partir da análise de casos concretos, assim sobressai a importância de proceder a um estudo detalhado da jurisprudência da referida Corte, a fim de examinar como a delimitação do conceito está sendo levada a efeito, ou seja, é necessário investigar como os ministros estão examinando a presença da repercussão geral.

Assim, espera-se que, com o tempo, seja possível estabelecer com precisão, a partir das decisões dos Ministros do Supremo Tribunal Federal no julgamento dos recursos extraordinários interpostos pelos recorrentes, o que o Tribunal entende por repercussão geral o que acarretará uma definição mais precisa do instituto⁶¹.

Contudo, até o momento, essa expectativa está frustrada. Da análise do julgamento da repercussão geral nos recursos extraordinários desempenhada pelo STF a partir de 3 de maio de 2007 até 1 de outubro de 2009 realizada por Marina Cardoso de

⁶¹ COELHO, Gláucia Mara. *Repercussão geral: da questão constitucional no processo civil brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p.97.

Freitas, observou-se que ainda não é possível delimitar uma linha precisa do que os ministros entendem por repercussão geral⁶².

Isso porque os votos trazem um conteúdo pobre de definições sobre a repercussão geral, na maioria das vezes são idênticos e repetem a redação legislativa.

Além do que, os ministros, à exceção do relator, não são obrigados a proferir seus votos na forma escrita, mais do que isso, não são obrigados nem mesmo a votar, haja vista a presunção relativa de existência de repercussão geral que só pode ser afastada pelo voto da maioria qualificada de dois terços dos ministros e, diante da ausência do voto, reputa-se que o ministro entende que no caso está presente a repercussão geral, conforme §1º do artigo 324 do Regimento Interno do STF.

É possível, ainda, perceber situações em que não será possível identificar a fundamentação da decisão. Basta imaginar a hipótese em que o voto do ministro relator diverja do voto da maioria qualificada nos casos em que não se reconheceu a repercussão geral, ou então seja contrário a um terço dos votos nos casos em que se reconheceu a repercussão geral.

Visando a solução do referido problema, os ministros estabeleceram, em 28 de março de 2009, em decisão plenária, a exigência de que o primeiro ministro que divergir do voto do relator do recurso estará obrigado a disponibilizar os motivos da sua decisão no plenário virtual⁶³.

Até o momento, a única conclusão que se pode obter acerca do que os ministros têm entendido por repercussão geral é de que os mesmos costumam apreender que a transcendência e a relevância da matéria estão presentes quando a decisão tiver o condão de atingir um número expressivo de pessoas. Dessa forma, os recursos que

⁶² FREITAS, Marina Cardoso. *Análise do julgamento da repercussão geral nos recursos extraordinários*. 2009.124f. Dissertação (Pós-graduação em processo civil) – Escola de formação da sociedade brasileira de direito público. São Paulo. p.14-15.

⁶³ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=105382>>. Acesso em 11/07/2011.

tratam dos chamados direitos de massa tendem a lograr êxito no julgamento da repercussão geral⁶⁴.

A seguir será feita uma análise dos recursos extraordinários examinados pelo STF desde o advento da repercussão geral até os dias atuais, procurando-se estabelecer um elo de ligação entre as decisões que analisaram a repercussão geral no que tange às matérias e às partes envolvidas, assim como o número de pessoas atingidas com a decisão, ou seja, buscar-se-á extrair do trabalho do STF uma direção que esclareça o que se entende por repercussão geral. O objetivo do trabalho não é demonstrar de forma taxativa a posição do STF, até porque seria impossível, ante a vagueza encontrada nos votos.

3.1.1. Análise dos recursos

Inicialmente, cumpre informar que desde 3 de maio de 2007 quando a confecção de preliminar de repercussão geral passou a ser exigida dos recorrentes⁶⁵, até 1 de março de 2011 foram distribuídos ao STF um total de 78.500 processos contendo a preliminar e foram proferidas 364 decisões analisatórias da repercussão geral⁶⁶.

Do total de 364 processos que tiveram a repercussão geral examinada pelo Supremo, 260 tiveram a repercussão geral reconhecida, ou seja, desde o advento da repercussão geral até 1 de março de 2011, 69,7% dos recursos analisados pelo STF receberam valoração positiva quanto à existência de repercussão geral.

Das estatísticas expostas extrai-se que as matérias com repercussão geral reconhecida são maioria. Isso pode ser atribuído, também, ao fato de que a repercussão

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 596478-7/RR. Rel. Ministra Ellen Gracie. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603403>>. Acesso em 11/07/2011.

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI-QO- 664567. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2525122>>. Acesso em: 11/07/2011.

⁶⁶ Dados disponibilizados no site do STF e atualizados até 1 de março de 2011 <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=numeroRepercussao>>. Acesso em 10/06/2011.

geral presume-se presente, sendo necessário o voto de mais de 2/3 dos ministros para afastar a presunção.

A fim de ilustrar o que foi dito, faz-se necessário colacionar decisão em repercussão geral na qual quatro ministros se manifestaram de forma contrária ao reconhecimento da repercussão geral, enquanto apenas três se manifestaram a favor, contudo, ante a omissão dos demais componentes do Tribunal, o quorum qualificado necessário ao afastamento da repercussão geral não restou satisfeito.

COMPETÊNCIA- COMPLEMENTAÇÃO E APOSENTADORIA – LEI ESTADUAL – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral controversa sobre o alcance do artigo 114 da Constituição Federal considerado conflito a envolver a complementação de proventos e de pensões, disciplinada por lei estadual, e a incidência da contribuição previdenciária.

Decisão: O tribunal, por ausência de manifestações suficientes para a recusa do recurso extraordinário (art. 324, parágrafo único, do RISTF), reputou existente a repercussão geral da questão constitucional suscitada. Não se manifestaram os Ministros Cármen Lúcia, Cezar Peluso e Ellen Gracie, tendo manifestado pela recusa do recurso extraordinário os Ministros Carlos Britto, Celso de Mello, Eros Grau, Joaquim Barboza e Menezes Direito e pelo reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional suscitada os Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski⁶⁷.

Os ministros, na maioria dos votos que reconhece a existência da repercussão geral, consideram presentes a relevância e transcendência da matéria discutida quando a decisão tiver o condão de atingir um número significativo de processos. Veja-se os votos a seguir que demonstram esse entendimento:

Está-se a ver a importância da matéria, **veiculada em inúmeros processos** nos quais envolvidos contribuintes que se dedicam à exportação de bens. Aliás, essa relevância, essa repercussão já foi assentada pelo Plenário. Ao apreciar a Ação Cautelar nº 1.738-6/SP. (...) (Grifo nosso)⁶⁸

(...) Verifico que a definição da constitucionalidade do recolhimento do FGTS no caso de contratação sem concurso público, prevista no art. 19-A da Lei 8.036/90, incluído pela MP 2164-41/2001, questão de amplo alcance versada neste apelo extremo, possui relevância do ponto de vista econômico, político, social e jurídico, nos termos do §1º do art. 543-A do Código de Processo Civil. **É que o assunto alcança, certamente, grande número de interessados**, sendo necessária a manifestação desta Corte para a pacificação da matéria. (...) (Grifo nosso).⁶⁹

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 594435-2/SP. Rel. Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605500>>. Acesso em: 11/07/2011.

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 564413-8/SC. Rel. Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=501274>>. Acesso em: 11/07/2011.

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 596478-7/RR. Rel. Ministra Ellen Gracie. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603403>>. Acesso em: 11/07/2011.

A possibilidade da decisão causar impacto num grande número de processos em curso e, com isso, atingir uma quantidade significativa de pessoas é um argumento que se repete nos votos dos ministros, a fim de justificar a relevância e transcendência da matéria.

Merece destaque, também, os votos que reconhecem a existência de repercussão geral nos recursos extraordinários que versem sobre o mesmo objeto de ação proposta em controle concentrado de constitucionalidade. A seguir trecho do voto do Ministro Menezes Direito:

Além disso, como ressaltado no trecho extraído do voto do Relator do acórdão atacado, a norma do artigo 3º, §2º, inciso I, da Lei nº 9.748/98, que dispõe sobre a base de cálculo da contribuição ao PIS e da COFINS, é objeto da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 18, de minha relatoria, em que foi deferida medida cautelar pelo Plenário desta Corte para determinar que os Juízes e os Tribunais pátrios suspendam o julgamento dos processos em trâmite, ai não incluídos, evidentemente, os processos em andamento no STF, que envolvam a aplicação do art. 3º, §2º, inciso I, da Lei nº 9.718, de 27/11/98⁷⁰.

Observa-se, ainda, que as matérias que envolvem temas afetos ao direito tributário e administrativo são campeões de reconhecimento da repercussão geral, ou seja, os processos que tenham a Fazenda Pública como litigante têm merecido a atenção dos ministros do STF no reconhecimento da repercussão geral⁷¹.

Da mesma forma, é comum os votos sustentarem a presença da relevância quando eventual decisão possa causar impacto significativo aos cofres públicos. A seguir voto da Ministra Ellen Gracie em que defende a existência de repercussão geral em controvérsia atinente à arrecadação dos municípios:

Verifico a possibilidade de adoção dos critérios normativos estaduais para a dispensa do ajuizamento das execuções fiscais pelos municípios, questão versada no presente apelo extremo, possui relevância do ponto de vista econômico, político, social e jurídico, nos termos do §1º do art. 453-A do Código de Processo Civil. **É que o assunto interfere na arrecadação municipal**, sendo necessária a manifestação desta Suprema Corte para a definitiva pacificação da matéria. Ante o exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral⁷².

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 592616-8/RS. Rel. Ministro Menezes Direito. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=557631>>. Acesso em: 01/07/2011.

⁷¹ <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/listarProcesso.asp>>. Acesso 25/06/2011.

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 591033-4/SP. Rel. Ministra Ellen Gracie. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=577017>>. Acesso em 01/07/2011.

Contudo, importa salientar que a presença da Fazenda Pública no litígio não pode ser considerado um fator decisório no reconhecimento da repercussão geral, haja vista que, nos casos em que o recurso foi inadmitido por ausência de repercussão geral, a Fazenda Pública também figurava como parte em grande parte deles.

Na verdade, a Fazenda Pública figura como parte na maioria dos processos autuados no STF. Conforme estatísticas do próprio Supremo, no ano de 2001, até o dia 30 de abril, dos 20.742 processos autuados no Tribunal, 5.523 foram classificados como pertencentes ao ramo do “direito administrativo e outras matérias do direito público”, o que representa 26,98% dos processos autuados e faz desse ramo o primeiro no *ranking* de processos autuados por ramo do direito naquela Corte. Ademais, o ramo do direito tributário corresponde a 9,97% dos processos autuados, além dos demais casos que a Fazenda Pública está presente na demanda e não se enquadram nesses dois ramos⁷³.

Portanto, é natural que o número expressivo de processos que chegam ao Supremo tendo como parte a Fazenda Pública acabe por representar também um número significativo de decisões de repercussão geral que traga a Fazenda Pública como litigante.

No que tange às decisões que afastam a existência da repercussão geral, observa-se que o STF tem afastado do seu crivo as controvérsias que, apenas reflexamente representam ofensa à Constituição Federal, caracterizando-se como matérias infraconstitucionais. A título de exemplo:

SERVIDOR PÚBLICO. FALECIMENTO APÓS A EDIÇÃO DO REGIME JURÍDICO ÚNICO. PENSÃO POR MORTE. APLICAÇÃO DA LEI 8.112/90 OU DA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INEXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

Decisão: O Tribunal, por maioria, recusou o recurso extraordinário ante a ausência de repercussão geral da questão, por não se tratar de matéria constitucional, vencidos os Ministros Carlos Britto, Gilmar Mendes e Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Cármen Lúcia, Celso de Mello, Cezar Peluso e Menezes Direito.

Atente-se para a seguinte peculiaridade do julgamento acima exposto: não houve votos suficientes (maioria qualificada de 2/3) capazes de afastar a presunção de existência de repercussão geral, haja vista que quatro ministros não se manifestaram (e a

⁷³ Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaRamoDireito>>. Acesso em: 15/05/2011.

omissão é contabilizada como reconhecimento da repercussão geral) ao tempo em que dois ministros acompanharam o voto do Ministro Marco Aurélio – que se posicionou de forma contrária ao voto da Ministra relatora Cármen Lúcia, e por esse motivo estava obrigado a explicitar os motivos de sua decisão – e entenderam presente a repercussão geral no conflito. Portanto, num julgamento de repercussão geral normal seriam 7 votos a favor da existência do requisito o que não afastaria a exigência de maioria qualificada para a sua negação.

Entretanto, no caso em apreço a Ministra relatora Carmen Lúcia entende que a querela trazia em seu bojo matéria infraconstitucional, e nesses casos torna-se necessária a aplicação da regra contida no §2º do art. 324 do Regimento Interno do STF, introduzida pela Emenda Regimental nº 31/2009, a qual reza o seguinte:

Art. 324. Recebida a manifestação do(a) Relator(a), os demais Ministros encaminhar-lhe-ão, também por meio eletrônico, no prazo comum de 20 (vinte) dias, manifestação sobre a questão da repercussão geral.

§ 1º Decorrido o prazo sem manifestações suficientes para recusa do recurso, reputar-se-á existente a repercussão geral.

§ 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.

Assim sendo, pelo fato da Ministra relatora ter entendido que a ausência da repercussão geral se verificou pela ausência de matéria constitucional a ser discutida, encontrando-se o conflito no campo de matéria infraconstitucional, ao contrário do que ocorreria nos demais julgamentos de repercussão geral, os votos omissos dos ministros foram considerados contrários à existência do requisito.

Nessas situações observa-se uma inversão do sistema da repercussão geral. Ora, deve-se perquirir a existência da repercussão geral quando se tratar de matéria constitucional. Se a matéria for infraconstitucional, não há o que se cogitar acerca da presença da repercussão geral. Portanto, é tecnicamente equivocado dizer que o recurso não foi conhecido por ausência de repercussão geral, em razão da matéria ser infraconstitucional.

Por fim, observe-se que, quando se conclui que o objeto do recurso trata de matéria infraconstitucional, a atuação do Supremo resta prejudicada, sendo desnecessária a averiguação da presença da relevância e transcendência da matéria discutida.

Além disso, da leitura dos julgamentos que concluíram pela inexistência da repercussão geral, pode-se constatar que é freqüente na motivação do ministro relator o argumento de que a matéria discutida atinge número restrito de pessoas. Pode-se mencionar como exemplo, o seguinte trecho do voto de relatoria do Ministro Menezes Direito:

Essa questão, relativa à alegada possibilidade de extensão da forma de cálculo da COFINS e da contribuição ao PIS fixada para as empresas que realizam a comercialização de veículos usados para as pessoas jurídicas que atuam no ramo industrial, não possui repercussão geral a ensejar o julgamento do recurso extraordinário por esta Corte. A supremacia do princípio da igualdade tributária não será afetada pelo caso em tela, de modo que o conflito deduzido em juízo pela parte, qualquer que seja a sua solução, não repercutirá política, econômica, social e, muito menos, juridicamente na sociedade como um todo, limitando-se, no máximo, ao âmbito da atividade da recorrente⁷⁴.

Assim, pode-se concluir que os ministros estão usando como critério para aferição da transcendência da matéria litigiosa o número de pessoas atingidas pela decisão.

Por fim, importa registrar que a análise da jurisprudência do STF no julgamento da repercussão geral não permite, até o momento, traçar uma definição precisa do que o Tribunal entende como repercussão geral. Primeiro, pelas dificuldades expostas no início do capítulo. Depois porque os votos dos ministros não trazem em seu bojo uma linha de pensamento que permita aos profissionais do direito aferir o que o Supremo entende por repercussão geral.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 585740-9. Rel. Min. Menezes Direito. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2615426>>. Acesso em: 20/05/2011.

3.2. A repercussão geral segundo a doutrina

Frente ao panorama existente atualmente, em que se mostra imprescindível que o legislador tenha deixado nas mãos do intérprete a conceituação da repercussão geral e enquanto não existir jurisprudência firmada que permita aos operadores do direito aferir a existência da repercussão geral, mostra-se fundamental a atuação da doutrina em tentar estabelecer contornos mais claros ao tema, embora seja impossível traçar um conceito preciso e delimitado.

Entende Luiz Manoel Gomes Júnior que uma questão constitucional submetida ao crivo do STF será dotada de repercussão geral quando os eventuais efeitos da decisão a ser prolatada pelo Tribunal tenham o condão de ultrapassar a esfera jurídica das partes litigantes para atingir a esfera de toda uma coletividade⁷⁵.

Assim, os autores convergem para o sentido de que a questão deve ser transcendente, ou seja, os efeitos do julgamento no recurso extraordinário pelo STF não devem ficar reservados ao interesse subjetivo das partes da lide, ao contrário, precisam atingir o interesse de um grande número de pessoas a fim de que a repercussão geral venha a ser reconhecida. Essa tem sido a posição adotada pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme foi visto no capítulo anterior.

Gláucia Mara Coelho chama atenção para o fato de que essa conclusão não tem o condão de entender-se que somente as ações coletivas são dotadas de repercussão geral. *In verbis*:

Com isso não se quer dizer que somente as ações coletivas são dotadas de repercussão geral, já que mesmo as ações individuais podem envolver questões que repercutam socialmente. Nessa esteira, a repercussão geral igualmente existirá em questões que, embora sem a capacidade de reproduzir-se em uma significativa quantidade de demandas, verse sobre temas fundamentais para a ordem jurídico-constitucional⁷⁶.

⁷⁵ GOMES JR, Luiz Manoel. A repercussão geral da questão constitucional no recurso extraordinário. *Revista de Processo*, v.119, p.91, 2005.

⁷⁶ COELHO, Gláucia Mara. *Repercussão geral: da questão constitucional no processo civil brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2009, p.99.

Carreira Alvim, por sua vez, alerta que a transcendência não significa dizer que a questão deva, obrigatoriamente, interessar a todos os brasileiros, é suficiente que esses efeitos repercutam na esfera jurídica de um número considerável de pessoas ou de um segmento da sociedade, assim, a questão pode possuir expressão meramente local⁷⁷.

Ainda em relação à transcendência, ensinam Marinoni e Metidiero que a análise deve acontecer sob os prismas qualitativos e quantitativos:

A transcendência da controvérsia constitucional levada ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal pode ser caracterizada tanto em uma perspectiva qualitativa como quantitativa. Na primeira, sobleva para individualização da transcendência o importe da questão debatida para a sistematização e desenvolvimento do direito; na segunda, o número de pessoas susceptíveis de alcance, atual ou futuro, pela decisão daquela questão pelo Supremo e, bem assim, a natureza do direito posto em causa (notadamente, coletivo ou difuso)⁷⁸.

Além da transcendência, a relevância da questão debatida também deve estar presente, assim sendo, conforme mencionado no art. 543-A do CPC e no parágrafo único do artigo 322 do regimento interno do STF, os reflexos podem ser:

(i) *econômicos* (por exemplo, quando se examinam questões constitucionais que sirvam de fundamento a demandas múltiplas, como aquelas propostas para discussão de determinados institutos tributários ou previdenciários, cuja solução dada pelo STF possa gerar um direito a restituição ou a reivindicação de valores por um número elevado de pessoas), (ii) *políticos* (por exemplo, quando a decisão da causa puder afetar a política econômica governamental, quando são analisados valores democráticos, relação entre Estados ou organismos internacionais, questões relativas ao sistema financeiro ou à privatização de serviços públicos essenciais, (iii) *sociais* (por exemplo, quando se trata de uma ação coletiva relativa a direitos dos consumidores ou a danos ao meio ambiente, quando se discutem as cláusulas pétreas eleitas pelo artigo 60, § 4º, da CF ou as garantias fundamentais, atinentes aos mais variados direitos e deveres individuais e coletivos, tais como educação, saúde, moradia, etc.), ou, mesmo, (iv) *jurídicos* (por exemplo, quando se examina se uma decisão recorrida contraria súmula ou jurisprudência predominante do Tribunal Superior ou, ainda, nas causas em que se discute direito adquirido ou um determinado instituto jurídico inédito ou de significativo interesse social, ainda que sempre interligados com o direito constitucional.⁷⁹

⁷⁷ ALVIM, José Eduardo Carreira. Alguns aspectos dos recursos extraordinário e especial na reforma do Poder Judiciário (EC n. 45/2004). in WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et. AL *Reforma do Judiciário: Primeiras Reflexões sobre a Emenda Constitucional nº 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 325.

⁷⁸ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Repercussão geral no recurso extraordinário*. 2ª ed. rev. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 38.

⁷⁹ COELHO, Gláucia Mara. *Repercussão geral: da questão constitucional no processo civil brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2009, p.100.

Por fim, fora os critérios delineados pela doutrina até o momento, o próprio legislador cuidou de estabelecer um caso em que presume-se a existência da repercussão geral da questão debatida, estando o recorrente desincumbido do ônus de provar a transcendência e relevância no caso concreto. É quando a decisão recorrida contrariar súmula ou jurisprudência dominante do STF.

Claramente o intuito do legislador foi o de privilegiar a jurisprudência firmada do STF, nesse caso, é suficiente a demonstração da contrariedade entre a decisão impugnada e a jurisprudência dominante do Tribunal para que a repercussão geral seja reconhecida.

Importante consignar, entretanto, que, mesmo nessa situação de repercussão geral dotada de presunção absoluta é imprescindível que o recorrente alegue em preliminar às razões do recurso extraordinário a existência da repercussão geral, sob pena de não conhecimento do recurso⁸⁰.

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE-AgReg 569.476, Rel. Ministra Ellen Gracie. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2572191>>. Acesso em:10/06/2011.

CONCLUSÃO

Evidencia-se com o presente trabalho, primeiramente, que o objetivo buscado com a repercussão geral - introduzida no ordenamento jurídico brasileiro com a Emenda Constitucional nº 45/2004 - qual seja, a redução do número de recursos julgados pelo Supremo Tribunal Federal não é inédito. A arguição de relevância da questão federal considera-se como antecedente histórico da repercussão geral e se assemelham nesse aspecto.

Em seguida, observa-se que a chamada crise do Supremo Tribunal Federal e do próprio recurso extraordinário é antiga e levou ao longo dos anos à tomada de providências tendentes a diminuir o número de processos examinados, como, por exemplo, a criação do Superior Tribunal de Justiça. É com esse fundamento que surgiu, também, o requisito da repercussão geral.

A Constituição Federal de 1988 agravou a crise do STF com a extinção da arguição de relevância e a previsão de um número expressivo de hipóteses de cabimento de apelos ao Supremo Tribunal Federal permitindo o acesso ao Tribunal de questões pouco relevantes.

Demonstra-se, ainda, que a criação da repercussão geral como um mecanismo de filtragem recursal evidencia uma tendência que se fortifica cada vez mais na jurisprudência do Supremo, a da objetivação do recurso extraordinário. É possível perceber que o recurso extraordinário tem ganhado contornos específicos do controle concentrado de constitucionalidade.

No que tange ao conceito de repercussão geral, a opção do legislador em prevê-la em norma classificada como conceito jurídico indeterminado, sem trazer definição precisa e completa, conferindo ao intérprete, no caso, o STF, a tarefa de proceder à exegese em concreto do instituto foi a mais acertada, haja vista a evolução e a complexidade de temas enfrentados pela sociedade moderna.

Assim, ante o dinamismo social constante que leva às modificações velozes na realidade, é fundamental dotar o ordenamento jurídico de contornos flexíveis que permitam o amoldamento das situações fáticas inéditas às previsões legais.

Nesse ponto, conclui-se que não há espaço para o intérprete da repercussão geral fazer uso da discricionariedade judicial ao aplicar o instituto, isso porque não se pode cogitar que em duas situações idênticas o Tribunal opte em reconhecer a repercussão geral num caso e a negue no outro.

Quanto à atuação do STF na conceituação do instituto, registra-se que não é possível estabelecer com precisão uma linha coerente de pensamento entre os ministros a ponto de afirmar com certeza o que o Tribunal tem entendido por repercussão geral. Isso acontece porque os votos são proferidos com grande carga de vagueza e não explicam com clareza as suas razões; além do mais, apenas o relator está obrigado a explicitar os motivos da sua decisão.

Até o momento, pode-se extrair dos julgados apresentados que os ministros têm considerado presentes a relevância e transcendência da matéria discutida quando a decisão tiver o condão de atingir um número significativo de pessoas.

Também é possível perceber que os ministros entendem presente a repercussão geral quando o recurso verse sobre o mesmo objeto de ação proposta em controle concentrado de constitucionalidade. Matérias que envolvem direito tributário e administrativo também têm tido a repercussão geral reconhecida.

A contribuição da doutrina é no sentido de que a questão é transcendente quando os efeitos do julgamento do recurso extraordinário pelo STF não ficam restritos ao interesse subjetivo das partes.

Por todo o exposto percebe-se que ainda é muito cedo para se estabelecer com precisão o que o responsável pela interpretação da norma - o STF - entende por repercussão geral, contudo da análise efetuada nos julgados foi possível extrair algumas situações em que o STF costuma se manifestar pela presença do instituto.

Na verdade, pode-se observar que o STF considera presente a repercussão geral quando o julgamento do recurso tiver o condão de atingir um número considerável de pessoas, ou seja, a análise quantitativa está se sobrepondo à análise qualitativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ALVIM, Arruda. A Alta Função Jurisdicional do Superior Tribunal de Justiça no Âmbito do Recurso Especial e a Relevância das Questões. *Revista de Processo*. São Paulo. ano 24, nº 96, p.37-44, outubro-dezembro, 1999.

ALVIM, José Eduardo Carreira. Alguns aspectos dos recursos extraordinário e especial na reforma do Poder Judiciário (EC n. 45/2004). in WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et. AL *Reforma do Judiciário: Primeiras Reflexões sobre a Emenda Constitucional nº 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005

AMENDOEIRA JUNIOR, Sidnei. *Poderes do juiz e tutela jurisdicional: a utilização racional dos poderes do juiz como forma de obtenção da tutela jurisdicional efetiva, justa e tempestiva*. São Paulo: Atlas, 2006

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral dos conceitos legais indeterminados. *Revista dos Tribunais*, n. 27, abr. – jun. 1999.

BARAK, Aharon. *La discrezionalità del giudice*. Milano: Giuffrè, 1995

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Comentários ao código de processo civil*. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2009. V. 5.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Regras de experiência e conceitos indeterminados. *Revista Forense*, n. 261, jan- mar. 1996. P, 15.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26 ed. São Paulo: Malheiros. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 45, de 30/12/2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 565714 – SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2563157>>. Acesso em: 13/07/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 376.852. Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2101500>>. Acesso em: 13.07.2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 596478-7/RR. Rel. Ministra Ellen Gracie. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603403>>. Acesso em 11/07/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI-QO- 664567. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2525122>>. Acesso em: 11/07/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 594435-2/SP. Rel. Ministro Marco Aurélio. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605500>>. Acesso em: 11/07/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 564413-8/SC. Rel. Ministro Marco Aurélio. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=501274>>. Acesso em: 11/07/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 596478-7/RR. Rel. Ministra Ellen Gracie. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603403>>. Acesso em: 11/07/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 592616-8/RS. Rel. Ministro Menezes Direito. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=557631>>. Acesso em: 01/07/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 591033-4/SP. Rel. Ministra Ellen Gracie. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=577017>>. Acesso em 01/07/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 585740-9. Rel. Min. Menezes Direito. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2615426>>. Acesso em: 20/05/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE-AgReg 569.476, Rel. Ministra Ellen Gracie. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2572191>>. Acesso em: 10/06/2011.

BUENO, Cássio Scarpinella. Quem tem medo do prequestionamento? *Revista Dialética de Direito Processual*, v. 1, 200, p. 24.

COELHO, Gláucia Mara. *Repercussão geral: da questão constitucional no processo civil brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2009.

DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. Trad. J. Baptista Machado. 7 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1996.

DIDIER JR, Fredie, Transformações do recurso extraordinário, in *Aspectos Polêmicos e atuais dos recursos cíveis e assuntos afins*, vol. 10, coordenado por Teresa Arruda Alvim Wambier e Nelson Nery Júnior, 2006.

FREITAS, Marina Cardoso. *Análise do julgamento da repercussão geral nos recursos extraordinários*. 2009.124f. Dissertação (Pós-graduação em processo civil) – Escola de formação da sociedade brasileira de direito público. São Paulo.

GOMES JR, Luiz Manoel. A repercussão geral da questão constitucional no recurso extraordinário. *Revista de Processo*, v.119, p.91, 2005.

LAMY, Eduardo de Avelar, Repercussão geral no recurso extraordinário: a volta da arguição de relevância. *Revista da ESMESC*, v.12, n. 18/2005. Disponível em: <<http://www.esmesc.com.br/upload/arquivos/1-1246647280.PDF>> Acesso em 14 de maio de 2011, p.166.

LIEBMAN, Enrico Tullio. Perspectivas do recurso extraordinário. *Revista Forense*, v. 85, jan. 1987, p. 601-603.

LOR, Encarnacion Afonso. *Súmula vinculante e repercussão geral: novos institutos de direito processual civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2010.

MACEDO, Elaine Harzheim. Repercussão geral das questões constitucionais: nova técnica de filtragem do recurso extraordinário. *Revista direito e democracia*, Canoas, v. 6, 2005, n 1.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Recurso extraordinário e recurso especial*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Repercussão geral no recurso extraordinário*. 2 ed. rev. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Prequestionamento e repercussão geral e outras questões relativas aos recursos especial e extraordinário*. 5 ed. rev. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MIRANDA, Jorge, *Manual de direito constitucional*, t. II, Editora Coimbra, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Do recurso extraordinário no Direito Processual Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1963, p. 456.

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

WAMBIER, Tereza Arruda Alvim. *Controle das decisões judiciais por meio de recursos de estrito direito e de ação rescisória: recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória: o que é uma decisão contrária à lei?*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.