

Ministério da Justiça
Secretaria de Assuntos Legislativos – SAL
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD

Projeto BRA/07/004
Democratizando Informações no Processo de Elaboração Normativa
“Projeto Pensando o Direito”

RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA (Versão Simplificada):

“Repercussão geral e o sistema brasileiro de precedentes”

Instituição realizadora:

Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP)

São Paulo, 17 de dezembro de 2010

O trabalho foi elaborado por equipe de pesquisadores da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), composta por:

Coordenação

Carlos Ari Sundfeld

Rodrigo Pagani de Souza

Pesquisadores

Bruna de Bem Esteves

Bruna Romano Pretzel

Fillipi Marques Borges

Luciana Silva Reis

Luciana de Oliveira Ramos

Luiza Andrade Corrêa

Natalia Langenegger

Maria Olívia Pessoni Junqueira

Marina Cardoso de Freitas

Rodrigo Sarmiento Barata

Victor Marcel Pinheiro

Vinícius Anauê Rodrigues Pinto

Consultores

Adriana Vojvodic

André de Albuquerque Cavalcanti Abbud

Conrado Hübner Mendes

Evorah Cardoso

Colaboradora

Carolina Cutrupi Ferreira

CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

A Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) vem desenvolvendo, ao longo dos últimos anos e por meio de seu Núcleo de Pesquisas, uma série de pesquisas coletivas dedicadas a pensar o exercício da jurisdição constitucional no Brasil e a atuação do Supremo Tribunal Federal. Além disso, por meio de sua Escola de Formação, vem desenvolvendo pesquisas individuais exclusivamente baseadas na jurisprudência do STF, sobre os mais diversos temas e com diferentes enfoques. A presente pesquisa, sobre a *Repercussão Geral e o Sistema Brasileiro de Precedentes*, soma-se a este esforço coletivo, com o desafio, próprio das pesquisas realizadas no âmbito do *Projeto Pensando o Direito* da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e do PNUD, de apresentar conclusões úteis para a própria SAL/MJ e para outros órgãos públicos.

O desafio nesse caso foi avaliar a experiência de implementação de uma nova exigência para que os recursos extraordinários sejam apreciados pelo STF, instituída pela Emenda Constitucional n. 45/2004: a presença de repercussão geral nas questões constitucionais neles discutidas. O desafio mostrou-se fascinante, na medida em que lidou com experiência que tem implicado significativas reformas na maneira de atuar do STF e de todo o Poder Judiciário. Aliado ao sistema de julgamento por amostragem de recursos extraordinários, o requisito da repercussão geral tem permitido que soluções adotadas para um único julgamento sejam aplicadas a outros feitos que versem sobre questões idênticas, contribuindo assim para a valorização da jurisprudência constitucional no país.

A pesquisa tratou do tema a partir de duplo enfoque: identificar como tem sido a implementação do instituto da repercussão geral tanto no STF como nos tribunais de origem. Em ambos, atentou especialmente para as dificuldades e as boas práticas de implementação. O resultado foi a constatação de uma experiência positiva, na medida em que voltada a racionalizar o exercício da jurisdição constitucional.

Entre os desafios prioritários a enfrentar, constatou-se a necessidade de aprimoramento ainda maior, pelo STF, da identificação das questões constitucionais discutidas. Nos tribunais de origem, os desafios são a uniformização nacional de normas regimentais quanto à implementação do regime da repercussão geral nas suas distintas fases e, ainda, a melhoria do registro e da divulgação de informações relacionadas à aplicação do instituto.

São Paulo, 17 de dezembro de 2010.

Carlos Ari Sundfeld

Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público

Rodrigo Pagani de Souza

Coordenador do Núcleo de Pesquisas da Sociedade Brasileira de Direito Público

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO.....	6
II. A REPERCUSSÃO GERAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	10
III. A REPERCUSSÃO GERAL NOS TRIBUNAIS DE ORIGEM	40
IV. SÍNTESE DAS CONCLUSÕES	57

SUMÁRIO DE TABELAS E GRÁFICOS

Gráfico 1. Recursos com e sem repercussão geral: manifestação de outros ministros	18
Tabela 1. Recursos com repercussão geral: média da quantidade de ministros que votaram no Plenário Virtual	19
Tabela 2. Recursos sem repercussão geral: média da quantidade de ministros que votaram no Plenário Virtual	19
Gráfico 2. Proporção de recursos com e sem repercussão geral por matéria.....	22
Gráfico 3. Recursos com repercussão geral: ocorrências de cada critério	23
Gráfico 4. Recursos sem repercussão geral: ocorrências de cada critério	24
Gráfico 5. Total de recursos julgados, com e sem repercussão geral	25
Tabela 3. Índice de seletividade dos recursos por intervalo de tempo	26
Tabela 4. Índice de seletividade das questões constitucionais por intervalo de tempo	27
Gráfico 6. Índices de seletividade no tempo	27
Tabela 5. Questões discutidas com pedido de intervenção como <i>amici curiae</i> analisados em geral: total de ocorrências em cada matéria	30
20% (8)	30
Gráfico 7. Entidades com pedido de intervenção como <i>amicus curiae</i> deferido ou indeferido	30
Tabela 6. Decisões que definem aspectos procedimentais do instituto da repercussão geral	32

I. INTRODUÇÃO

Este texto é uma versão reduzida e simplificada do relatório de pesquisa que teve como objetivo primordial identificar dificuldades e êxitos na experiência de implementação do instituto da repercussão geral em recursos extraordinários no Brasil, desde a sua introdução no ordenamento jurídico, em fins de 2004, até fins do ano de 2010. Além desse diagnóstico, a pesquisa objetivou propor alternativas para o enfrentamento das dificuldades encontradas. Finalmente, como terceiro objetivo, a pesquisa almejou avaliar o papel que tem sido desempenhado pelo instituto da repercussão geral na eventual criação de um sistema brasileiro de precedentes em matéria constitucional.

A repercussão geral da questão constitucional discutida é um dos requisitos de admissibilidade de recursos extraordinários endereçados ao STF. Introduzido no ordenamento pela Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004 – a chamada Emenda da Reforma do Judiciário –, o requisito altera profundamente a sistemática de admissão desses recursos pela Suprema Corte brasileira. Isto porque, com o requisito, somente os recursos que versem sobre questões constitucionais dotadas de repercussão geral serão apreciados pelo STF. Mais precisamente, à luz da Lei 11.418, de 2006, que introduziu alterações no Código de Processo Civil (CPC) para conferir tratamento legislativo ao instituto, têm repercussão geral as “questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa”.

A decisão sobre se dada questão tem, ou não, repercussão geral, observados os termos da lei, compete ao STF. Os recursos cujas questões são carentes de repercussão geral não são conhecidos pela Corte Constitucional; nesses casos de ausência de repercussão geral, a última palavra sobre a controvérsia constitucional fica para a própria instância inferior do Judiciário.

A nova sistemática da repercussão geral opera, portanto, como um “filtro recursal”, capaz de reduzir significativamente – como, de fato, tem reduzido – a quantidade de recursos julgados pelo STF anualmente. Além de operar como esta espécie de “filtro”, a sistemática, tal qual construída juridicamente, é complementada pela possibilidade de “julgamentos por amostragem” de recursos com repercussão geral reconhecida. Por meio do julgamento por amostragem, a decisão tomada pelo STF quanto ao mérito de questão constitucional de reconhecida repercussão

geral deve ser reproduzida nas instâncias inferiores, estimuladas a aplicá-la a todos os recursos extraordinários que apresentem idêntica questão (é dizer, a toda uma amostra de recursos que tratem de idêntico problema jurídico).

Ademais, o juízo feito pelo STF sobre a carência ou não de repercussão geral da questão discutida em dado recurso vale para todos os demais recursos que tratem de idêntica questão. Assim, se o STF decidir pela ausência de repercussão geral da questão discutida num recurso extraordinário, ficam prejudicados não apenas este recurso, mas também todos os demais que tratem de idêntica questão; se decidir pela existência de repercussão geral, todos os demais ficam sobrestados até o julgamento de mérito daquele com repercussão geral reconhecida. Assim, a decisão tomada em apenas um caso vale, de certo modo, para múltiplos outros. Por isso se reconhece que o julgamento por amostragem, além de contribuir para a redução da quantidade de casos levados à apreciação do STF, contribui também para uma uniformização da jurisprudência constitucional acerca das questões de repercussão geral, já que reduz as oportunidades de decisões díspares sobre uma mesma questão jurídica surgida múltiplas vezes, fazendo com que seja julgada uniformemente pelo STF e pelos distintos tribunais do país.

Por tudo isso se reconhece que o instituto da repercussão geral e a possibilidade de julgamentos por amostragem vieram, efetivamente, com os propósitos de reduzir a sobrecarga de recursos submetidos à apreciação do STF e promover a uniformização da jurisprudência constitucional sobre as questões de maior repercussão. Ambos os propósitos têm em comum o sentido de imprimir maior racionalidade aos trabalhos de jurisdição constitucional no Brasil – ou seja, à atividade de interpretar em última análise o que diz a Constituição brasileira. Com esta maior racionalidade almeja-se, por um lado, o fortalecimento do papel do STF como corte constitucional, tornando-o mais capaz de dar respostas de qualidade às questões constitucionais controvertidas mais relevantes; por outro lado, almeja-se o fortalecimento dos próprios tribunais de origem do país, que detêm jurisdição constitucional compartilhada com o STF – afinal, têm autoridade para interpretar em última análise a Constituição –, mas que estavam submetidos a uma legislação e prática forenses em que as respectivas atuações pareciam subvalorizadas, na medida em que disseminada entre os jurisdicionados a expectativa de levarem suas lides, invariavelmente, até a mais alta corte do Poder Judiciário.

Cogita-se, até mesmo, a possibilidade de que o instituto da repercussão geral e o sistema de julgamentos por amostragem contribuam para a formação de um “sistema brasileiro de precedentes”. O papel do precedente judicial em matéria constitucional sairia fortalecido com essas inovações introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro. Dados colhidos na presente pesquisa sugerem que as decisões proferidas pelo STF em recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida têm, de fato, sido acatadas pelas instâncias inferiores do Judiciário. Observou-se que, mesmo em casos em que sequer houve a interposição de recurso extraordinário pelas partes em litígio, os tribunais inferiores já invocam e aplicam entendimentos firmados pelo STF acerca da questão constitucional controvertida, decidida em sede de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida.

Ademais, nos casos em que ainda não há decisão de mérito do STF, mas já há declaração de repercussão geral da matéria, muitos tribunais *a quo* já sobrestam recursos que lhes caberia julgar a fim de evitar posteriores retratações (embora este tipo de sobrestamento não esteja expressamente previsto em lei). Além disso, tribunais inferiores têm efetivamente se retratado de decisões tomadas em desconformidade com entendimentos firmados pelo STF em casos de repercussão geral. Nos casos examinados nesta pesquisa em que os tribunais não se retrataram, a justificativa invocada relacionava-se com a falta de identidade entre a questão constitucional discutida naquele caso concreto e a versada no paradigma, tratando-se, portanto, de mera correção de falta havida anteriormente: a sustação de caso diverso daquele sob a análise do STF. Finalmente, foi possível constatar, via questionários aplicados aos tribunais, a percepção de muitos respondentes no sentido de que os tribunais efetivamente seguem a decisão de mérito tomada pelo STF acerca de questões constitucionais de reconhecida repercussão geral, até mesmo nos casos em que teriam entendimento diverso.

É diante desse quadro que se mostra importante um diagnóstico de como tem sido a implementação, no país, de um instituto que ambiciona tão profundas reformas no modo de exercício da jurisdição constitucional pelo STF e por todos os demais tribunais. A pesquisa buscou fazer esse diagnóstico, atentando especialmente para as dificuldades e os êxitos vivenciados na implementação do instituto.

A metodologia empregada consistiu, quanto ao STF, na realização de investigações em duas frentes. Uma delas foi o exame de seus julgamentos em inteiro teor, disponíveis na Internet,

proferidos em sede de recursos extraordinários ou agravos de instrumento em recursos extraordinários, até 13 de julho de 2010, sendo o mais antigo recurso encontrado o que teve julgamento finalizado em 26 de setembro de 2007. Examinou-se um total de **284 julgados**. Atentou-se para a forma pela qual o Tribunal tem identificado as questões constitucionais discutidas em cada recurso, os argumentos invocados para a declaração da existência de repercussão geral, a atuação dos ministros em plenário virtual e a participação de *amici curiae* nos recursos extraordinários. A outra frente foi o exame de aspectos procedimentais de implementação do instituto da repercussão geral, fixados por decisões do próprio STF. Nesta frente foram selecionados e examinados **224 acórdãos**, proferidos no julgamento de recursos extraordinários, agravos de instrumento, reclamações e ações cautelares.

Quanto à implementação do regime da repercussão geral nos tribunais de origem, as investigações desenvolveram-se em três frentes. A primeira foi a identificação e análise de normas regimentais e extrarregimentais sobre recurso extraordinário e repercussão geral de 34 tribunais do país – a saber, o Superior Tribunal de Justiça, os 05 Tribunais Regionais Federais, os 27 Tribunais de Justiça estaduais e a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. Outra foi a identificação e análise da percepção de magistrados e de seus assessores sobre a experiência de implementação do instituto, captada por meio do envio de questionários escritos e da compilação das respostas. Finalmente, a terceira frente consistiu no levantamento e análise de um conjunto exemplificativo de decisões desses tribunais relacionadas ao tema da repercussão geral, num total de **1.339 decisões** coletadas a partir dos respectivos *sites* na Internet.

II. A REPERCUSSÃO GERAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Nesta primeira parte do relatório são apresentados alguns resultados da análise da implementação do instituto da repercussão geral no âmbito do STF, juntamente com a sugestão, quando pertinente, de possíveis soluções para alguns problemas diagnosticados.

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

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

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

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

repercussão geral). Não identificados o substantivo e adjetivo com precisão, dificulta-se a aplicação do instituto, especialmente nas instâncias inferiores.

Ressalva-se que, embora em muitos casos a questão discutida não esteja retratada de modo claro nas manifestações dos ministros, não se deve descartar a hipótese de que tal questão possa ser identificada mediante o exame de todas as peças processuais dos respectivos recursos extraordinários. Isso, entretanto, não afasta a importância de que os ministros, ao julgarem um recurso, identifiquem com clareza a questão discutida. É fundamental que o Tribunal saiba com precisão quais problemas jurídicos estão sendo decididos naquele momento e também a forma pela qual aquele precedente será interpretado e aplicado no futuro.

É oportuno citar um exemplo em que a questão constitucional discutida não está retratada de forma clara. No RE 561.863, o relator, em sua manifestação de uma página, não reconstrói a questão constitucional debatida no caso. Em outras palavras, no momento em que afirma existir a repercussão geral da questão constitucional, não apresenta qual seria essa questão. Veja-se o seguinte trecho do voto:

“Entendo que a questão constitucional debatida tem repercussão geral, vez que não se limita ao interesse subjetivo das partes, alcançando todos os servidores dos Estados-membros da Federação.”¹

O ministro também cita a ementa do acórdão impugnado pelo respectivo recurso extraordinário. É somente a partir desta citação de ementa que se faz possível cogitar qual é a questão constitucional debatida em sua manifestação. Veja-se a ementa para fins de análise:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONVERSÃO DOS VENCIMENTOS DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS PARA URV. INOBSERVÂNCIA DA LEI FEDERAL 8.880/94. PRELIMINARES DE PRESCRIÇÃO DE FUNDO DE DIREITO, DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO, DE INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. REJEIÇÃO. PRELIMINAR DA AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR E DE NULIDADE DO JULGADO. TRANSFERÊNCIA PARA O MÉRITO. SISTEMA MONETÁRIO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PERDA REMUNERATÓRIA. APLICAÇÃO DO ÍNDICE DE CORREÇÃO DE 11,98% E COMPENSAÇÃO COM AUMENTO POSTERIOR. IMPOSSIBILIDADE. ADIN N. 2.323-STF. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MANUTENÇÃO. RECURSOS CONHECIDOS E PROVIDOS EM PARTE. PRECEDENTES DESTA CORTE, DO STJ E DO STF.”

Na ementa acima transcrita não se identifica qual é a questão constitucional a que se refere o ministro relator em sua manifestação. É possível conceber-se, pelo menos, três diferentes questões a partir do trecho retratado: a) É competente a Justiça do Trabalho ou a Justiça Estadual

¹ RE 561.863, p. 1694.

para julgar as demandas relacionadas a servidores estaduais?; b) A competência para legislar sobre reajustes salariais é da União ou do Estado-Membro?; c) Houve desrespeito ao julgado na ADI 2.323?

O exemplo evidencia que a falta de clareza na identificação da questão constitucional discutida pode ampliar o leque de interpretações daqueles que devem aplicar o instituto da repercussão geral, especialmente a sistemática do art. 543-B do CPC, atinente ao julgamento por amostragem. Isso pode provocar uma série de dificuldades; por exemplo, na realização de sobrestamentos ou juízos de retratação por parte dos tribunais de origem, uma vez que cada tribunal terá grande margem de discricionariedade para identificar a questão constitucional. Nesse sentido, haverá recursos que deveriam ser sobrestados e não o serão, bem como recursos extraordinários que deveriam seguir seu trâmite normal até o STF e serão sobrestados, em claro prejuízo às partes envolvidas naqueles casos concretos.

O estudo realizado permite que sejam sinalizadas algumas práticas deficientes na identificação da questão discutida, a saber:

a) Ausência de quaisquer referências à identificação da questão constitucional: nesses casos, ao intérprete resta a tarefa de identificação da questão a partir da leitura de toda a decisão e reconstrução das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas no caso, criando-se grande margem de discricionariedade para interpretações restritivas, ampliativas ou distintas da pretendida pelo Supremo.

b) Identificação da questão constitucional por inferência a partir de cópia de trecho de petição da parte ou de decisão do Tribunal *a quo*: em muitos casos, quando da ausência de identificação da questão constitucional, seja na manifestação do ministro, seja na ementa da decisão, existem trechos copiados de petições das partes ou de decisões de tribunais *a quo*, nos quais estes expõem a questão tratada. Estes trechos não possuem caráter vinculativo ou decisório, a menos que haja expressa manifestação dos ministros acerca deles.

A cópia de trechos de petições ou de decisões outras no corpo da manifestação do ministro não é sempre algo criticável. Isso porque o ministro pode se valer do trecho para identificar a questão debatida. Importante, nesses casos, é a expressa manifestação do ministro acerca do trecho copiado, de modo que ele mesmo apresente a questão constitucional discutida.

c) Mera identificação da área/tema do direito a que se refere a questão constitucional: a mera identificação do tema de direito que tem sua constitucionalidade debatida (p. ex.: cotas em universidade, incidência de ICMS sobre a venda de bens salvados em sinistro, etc.) não é suficiente para nortear uma interpretação segura, pois acarreta dificuldades de interpretação quanto à abrangência da futura definição do Tribunal.

d) Identificação da questão constitucional somente na manifestação do ministro vencido: tendo em vista a necessidade de haver uma definição clara e precisa da questão constitucional, a identificação dessa questão somente pelo ministro vencido cria um contrassenso. Cabe ao relator explicitar a questão. Aos demais ministros que se manifestem, cabe expor em que medida concordam ou discordam daquela delimitação. Caso somente o ministro vencido venha a expor a questão, restam as perguntas: qual é a questão definida pelo relator? Em que medida a decisão do ministro vencido se opõe à do ministro relator? Perguntas estas que, por óbvio, não têm uma resposta precisa.

e) Identificação da questão constitucional somente no relatório do acórdão: é imperiosa a necessidade de que a identificação da questão constitucional esteja na parte decisória e vinculativa da decisão. É importante que o relator defina qual é a questão debatida em sua opinião e esta seja proclamada no resultado final da deliberação (até mesmo porque, entre a manifestação do relator e a dos demais ministros, a questão apresentada por aquele pode ter sido alterada, talvez quanto ao seu alcance, pela manifestação destes). Isso porque a mera referência, no relatório da decisão, à definição da questão constitucional dada por outros atores dificulta a compreensão da extensão que lhe é dada pelo Tribunal.

O levantamento desse conjunto de práticas deficientes permitiu, após detida reflexão, a propositura de um possível modelo para a apresentação das questões constitucionais. Em síntese, é o seguinte:

a) Apresentar a questão discutida tanto na manifestação do ministro relator quanto na parte dispositiva da decisão do STF; se possível, apresentá-la ainda na ementa do julgado; e cuidar para que, uma vez questionado, parcial ou integralmente, o entendimento do relator quanto à questão discutida, o ministro que divergir exponha, na medida de sua contrariedade, quais os limites da questão discutida que propõe seja julgada.

A delimitação explícita da questão na manifestação do ministro relator é importante porque fixa os limites da deliberação que se seguirá. É por meio dela que os demais ministros do colegiado acessarão o caso.

Ademais, a necessidade de que o ministro que inaugure uma divergência exponha a medida de sua contrariedade à manifestação do relator quanto à questão em debate é imperativo legal e constitucional de fundamentação das decisões.

Finalmente, o apontamento de qual é a questão discutida na parte dispositiva do ato jurisdicional do STF, que declara a existência ou não de repercussão geral desta questão, é importante porque se trata de um conteúdo essencial deste ato. Deveras, ao declarar a existência ou não de repercussão geral de determinada questão, o STF faz mais do que dizer *se há ou não repercussão geral*; diz, antes, *o quê* tem ou não repercussão geral. Noutros termos, o conteúdo do ato jurisdicional do STF tem um substantivo e um adjetivo; o substantivo é a questão constitucional discutida, enquanto o adjetivo é a sua qualificação como questão dotada ou carente de repercussão geral. Dizer o adjetivo sem explicitar claramente o substantivo é um erro. Para evitá-lo, a proclamação do resultado da deliberação precisa explicitar o juízo do STF por completo: tanto a questão identificada como a sua qualidade de ter ou não repercussão geral.

De resto, a presença da questão discutida na ementa da decisão seria desejável na medida em que esta clara identificação facilitaria o trabalho daqueles que necessitam conhecer a jurisprudência do STF, partindo-se da premissa de que as buscas de jurisprudência são feitas, geralmente, com base em ementas.

b) Apresentar de maneira direta e clara a questão constitucional, identificando os destinatários da decisão, os artigos da Constituição a que se refere a discussão, o ato normativo questionado e o direito subjetivo em litígio. Assim, seria abarcada a integralidade da questão constitucional, delimitando-se o seu alcance de maneira satisfatória.

Para ilustrar o desenho normativo aqui sugerido para a definição das questões discutidas, aponta-se a manifestação do Ministro Ricardo Lewandowski no RE-RG 601.314:

“A questão constitucional está em saber se há violação aos princípios constitucionais que asseguram ser invioláveis a intimidade e o sigilo de dados, previstos no art. 5º X e XII, da Constituição, quando o Fisco, nos termos da Lei Complementar 105/2001, recebe diretamente das instituições financeiras informações sobre a movimentação das contas bancárias dos constituintes, sem prévia autorização judicial.”

O exemplo acima revela uma das boas práticas do Tribunal. A questão constitucional é identificada de forma direta e clara, há menção às normas constitucionais supostamente violadas, ao ato normativo questionado, bem como à situação concreta em que este é aplicado.

A ausência de padrão na identificação da questão debatida, que acaba por gerar confusão e falta de clareza na sua apresentação, poderia ser minorada com um procedimento nítido que norteasse os ministros e exigisse uma apresentação precisa da questão. O presente relatório de pesquisa apresenta soluções possíveis; isto, entretanto, não as torna opções necessárias, saídas que certamente corrigiriam o problema. São propostas preliminares, que, embora formuladas para solucionar os problemas apresentados, ainda carecem de uma depuração crítica de todos os condicionais envolvidos. São elas:

1. O estabelecimento da exigência de um “*articulado normativo*” que identificasse claramente a questão discutida, pontuando os destinatários da decisão, a norma constitucional supostamente violada ou interpretada, o ato normativo de que se pede a verificação da constitucionalidade e o direito subjetivo em litígio. Esse articulado poderia ser sugerido pelo relator e deliberado pelos demais ministros, sendo proclamado quando da apresentação do resultado da deliberação. Posteriormente, o texto exato dessa decisão seria transposto para Ato Declaratório numerado, divulgado pelo Presidente do STF, que passaria a ser citado como referência nas decisões judiciais pertinentes.

2. Apresentação da questão discutida pelo ministro relator como um dos temas da votação, a fim de que os demais ministros pudessem deliberar acerca do texto apresentado. Ficaria definida, como fruto dessa deliberação, a questão constitucional do recurso. Essa questão ficaria estampada no dispositivo da decisão colegiada.

3. Criação de um serviço de informações para esclarecer as dúvidas quanto às questões constitucionais discutidas. Entretanto, não caberia a tal serviço identificar as questões constitucionais; ou melhor, seria preciso deixar claro que as informações prestadas por esse serviço não deveriam ser vinculantes. Um serviço de informações prestar-se-ia a facilitar o trabalho dos tribunais inferiores com o tema, bem como, se aberto ao público, a propiciar o esclarecimento de aspectos procedimentais.

4. Normatização de um procedimento específico para a identificação da questão discutida, de modo que se criasse a exigência de clareza e precisão, evitasse problemas na sua interpretação e possibilitasse a participação de interessados na sua delimitação.

É fundamental que haja uma definição clara da questão *no próprio corpo da decisão do STF*. Afinal, é o STF a autoridade competente para exarar ato jurisdicional que declare qual a questão que reputa ter ou não repercussão geral. Esta declaração dos contornos da questão discutida é parte fundamental de seu ato jurisdicional. A delimitação da questão *a posteriori*, por outrem, para fins de divulgação, pode até servir (e provavelmente servirá) a um útil serviço de comunicação, mas não eliminará a potencialidade de litígios em torno do exato conteúdo e alcance do ato jurisdicional efetivamente emanado da autoridade competente. Se o conteúdo deste ato jurisdicional for obscuro, sem uma parte dispositiva que o esclareça, de pouco servirá a iniciativa tomada por outrem para exprimi-lo em termos mais claros em momento ulterior (mesmo que esta ulterior divulgação seja feita em caráter “oficial”, como um serviço disponibilizado pelo STF). Haverá flanco para questionamentos do ato jurisdicional em si, independentemente do serviço de divulgação do conteúdo desses atos. Por isso, é importante que a iniciativa de descrição padronizada e clara dos “problemas jurídicos” apreciados pelo STF em recursos extraordinários seja transposta para o seio de suas decisões.

Sugere-se que, ao fazer suas deliberações nos vários recursos extraordinários, o Plenário do STF inclua de modo expreso e destacado, na parte dispositiva, *decisões* claras e precisas *quanto aos tópicos que terão efeito geral e abstrato*. Posteriormente, o Presidente do Tribunal poderá editar Atos Declaratórios numerados, reproduzindo o conteúdo de cada uma dessas decisões, que assim se tornarão acessíveis de modo fácil e poderão ser citados uniformemente por todos os usuários. Esses Atos Declaratórios poderão ser revogados ou modificados por deliberações ulteriores do Tribunal no mesmo processo ou em processos futuros.

São três os tipos de Atos Declaratórios que surgiriam dessa sistemática:

a) ATO DECLARATÓRIO DA REPERCUSSÃO GERAL DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL – Conteria a publicização clara e precisa da questão reconhecida como constitucional e de repercussão geral, para fins de sobrestamento, até ulterior pronunciamento do STF, de recursos extraordinários já interpostos ou que vierem a sê-lo, na forma do § 1.º do art. 543-B do CPC.

b) ATO DECLARATÓRIO DA INEXISTÊNCIA DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL COM REPERCUSSÃO GERAL – Conteria a publicização clara e precisa das questões

repetitivas, versadas em recursos extraordinários, que o STF tivesse entendido como não sendo de índole constitucional ou não possuindo repercussão geral. Esse Ato daria base firme para a posterior tomada das decisões a que se referem o § 5.º do art. 543-A e o § 2.º do art. 543-B do CPC.

c) ATO DECLARATÓRIO DA ORIENTAÇÃO DO STF COM REPERCUSSÃO GERAL SOBRE MATÉRIA CONSTITUCIONAL – Constituiria base firme para a tomada das decisões dos §§ 3.º e 4.º do art. 543-B do CPC. Explicitaria quais teriam sido exatamente as orientações de mérito tomadas pelo Tribunal nos casos em que anteriormente houvesse reconhecido a presença de questão com repercussão geral. Também seria útil para tornar público que o Tribunal teria reafirmado jurisprudência dominante para o específico fim de vê-la aplicada na forma dos citados §§ 3.º e 4.º do art. 543-B do CPC.

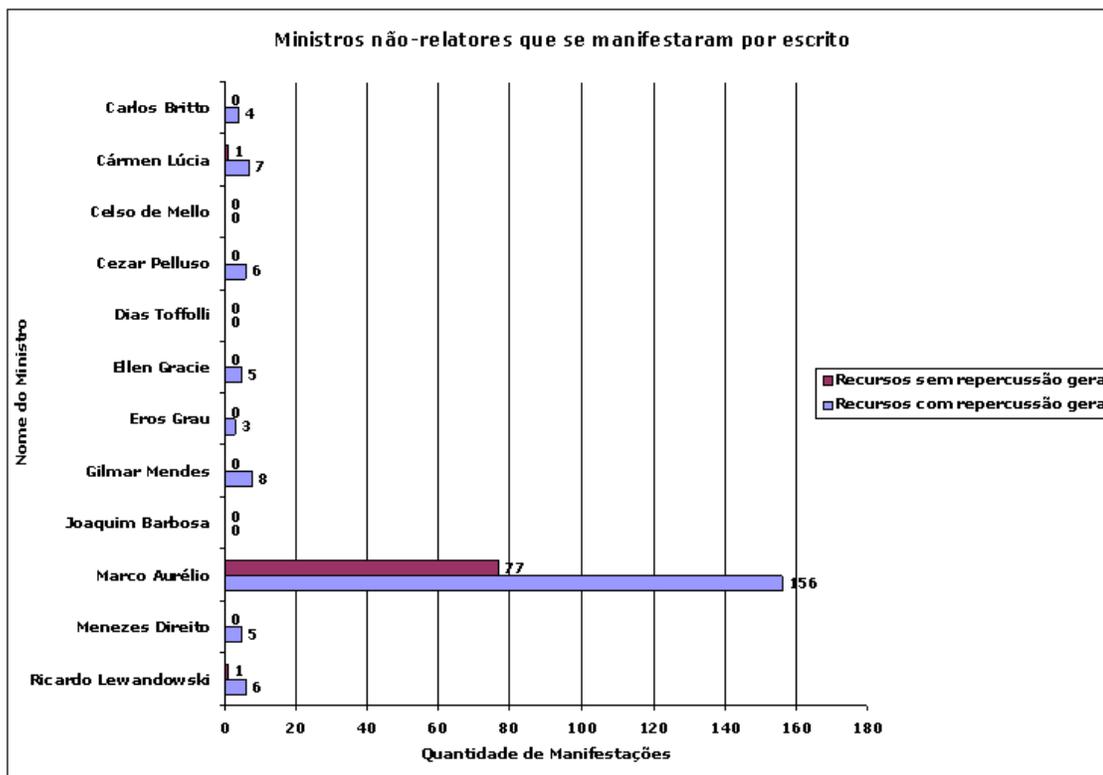
2. HÁ POUCA TROCA DE ARGUMENTOS EM PLENÁRIO VIRTUAL. POUCOS SÃO OS MINISTROS QUE DECIDEM OFERECER NOVOS ARGUMENTOS PARA DEFINIR A QUESTÃO CONSTITUCIONAL DISCUTIDA E A EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL DESTA QUESTÃO.

O mecanismo do Plenário Virtual não favorece a troca de argumentos, havendo, na maior parte das vezes, adesão ao raciocínio colocado pelo relator. A princípio, este não é um problema, fazendo parte da sistemática de julgamento da repercussão geral, que se pretende mais célere.

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

Os dados permitem verificar a ocorrência e a quantidade de razões oferecidas por escrito por outros ministros, que não os relatores, na apreciação da existência de repercussão geral. O número total de casos julgados é de 284 (registrados até julho de 2010), tendo sido reconhecida a repercussão geral em 203 casos e negada em 81 casos. No gráfico abaixo, se vê que há poucas razões expressas por escrito pelos ministros não-relatores.

Gráfico 1. Recursos com e sem repercussão geral: manifestação de outros ministros



3. O QUÓRUM CONSTITUCIONAL DE 2/3 PARA REJEIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL E A AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO EM PLENÁRIO VIRTUAL NÃO SÃO OS RESPONSÁVEIS PELO GRANDE NÚMERO DE CASOS COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. ISSO PORQUE, NA GRANDE MAIORIA DESTES CASOS, HOUE MANIFESTAÇÃO EXPRESSA POR MAIS DA METADE DOS MINISTROS EM FAVOR DO RECONHECIMENTO DA REPERCUSSÃO GERAL.

As tabelas 1 e 2 adiante contêm dados sobre o julgamento da repercussão geral em Plenário Virtual, trazendo a média da quantidade de ministros que votaram no Plenário Virtual a favor ou contra a repercussão geral e, ainda, dos que deixaram de votar. Esse tipo de

contabilização é importante para verificar o impacto que as normativas sobre a repercussão geral exercem sobre o número de casos que serão declarados com ou sem repercussão geral. Importam aqui especificamente dois regramentos sobre o instituto: **a)** a exigência de quórum qualificado de 8 ministros para a declaração de inexistência de repercussão geral (art. 102, § 3º da Constituição Federal) e **b)** a presunção de existência de repercussão geral nos casos em que não há manifestações suficientes para a recusa do recurso (art. 324, § 1º, do RISTF).

Tabela 1. Recursos com repercussão geral: média da quantidade de ministros que votaram no Plenário Virtual

Média da quantidade de Ministros que votaram no PV a favor da repercussão geral	7,5
Média da quantidade de Ministros que votaram no PV contra a repercussão geral	2,0
Média da quantidade de Ministros que não votaram no PV	1,6

Tabela 2. Recursos sem repercussão geral: média da quantidade de ministros que votaram no Plenário Virtual

Média da quantidade de Ministros que votaram no PV a favor da repercussão geral	1,4
Média da quantidade de Ministros que votaram no PV contra a repercussão geral	8,5
Média da quantidade de Ministros que não votaram no PV	1,2

É possível notar que a abstenção em Plenário Virtual não é significativa, havendo uma média de 1,2 ministros que não votam nos casos sem repercussão geral e 1,6 que se abstêm nos casos com repercussão geral. Essa contabilização fornece um indício de que a presunção da existência de repercussão geral nos casos de abstenção não é significativa o suficiente para explicar o alto número de recursos nos quais se declara a existência desse requisito.

Esse indício é confirmado quando se agrupam os recursos por número de manifestações em Plenário Virtual favoráveis à repercussão. Apenas em 14 casos, ou 8% do total, a repercussão geral foi declarada com a manifestação favorável de somente 2 ou 3 ministros. Em 24 casos, ou 13%, houve manifestação de 4 a 5 ministros. Nestes, em 15 casos (8%), o número de manifestações favoráveis à repercussão geral foi menor ou igual ao número de manifestações contrárias, mas, em 9 casos (5%), o número de ministros favoráveis à repercussão geral foi maior do que os contrários. Na maioria absoluta dos casos (144, ou 79%), mais de 6 ministros manifestaram-se favoravelmente à repercussão geral.

Isso significa que a necessidade de quórum qualificado para a declaração de inexistência de repercussão geral foi determinante em 21% dos casos. Nestes, a presunção de existência de repercussão geral em caso de abstenções cumpriu um papel importante, sendo determinante para a declaração de repercussão geral em 16% dos casos (8% de casos com 2 a 3 manifestações favoráveis e 8% de casos em que o número de manifestações favoráveis foi igual ou menor que o de manifestações contrárias).

Assim, é possível concluir que a exigência de quórum qualificado para a declaração de inexistência de repercussão geral e a presunção de existência nos casos de abstenção são dois fatores que têm repercutido em número significativo de situações, mas não não têm sido determinantes para a preponderância de casos com repercussão geral.

Essa é uma conclusão importante, pois evidencia que a explicação para tal preponderância tem de ser buscada nas próprias motivações da Corte, que parece ter uma tendência a declarar a existência de repercussão geral. Alguns motivos para tanto são aventados adiante, a partir da análise dos temas dos recursos e dos critérios utilizados para reconhecimento ou não da repercussão geral.

4. HÁ MATÉRIAS EM QUE O TRIBUNAL, PROPORCIONALMENTE, RECONHECEU MAIS CASOS COM REPERCUSSÃO GERAL: DIREITO PENAL, PROCESSUAL PENAL E TRIBUTÁRIO.

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

As matérias predominantes nos recursos analisados são Direito Administrativo e Outras Matérias de Direito Público (27%) e Direito Tributário (30%), que, juntas, correspondem a mais da metade dos recursos nos quais foi julgada a repercussão geral. Essa predominância permanece quando se detalham as matérias incidentes em cada grupo de recursos. No entanto, é possível perceber que a primeira matéria tem ampla prevalência nos recursos sem repercussão geral (43%), enquanto nos recursos com repercussão geral a prevalência é da segunda matéria (33%).

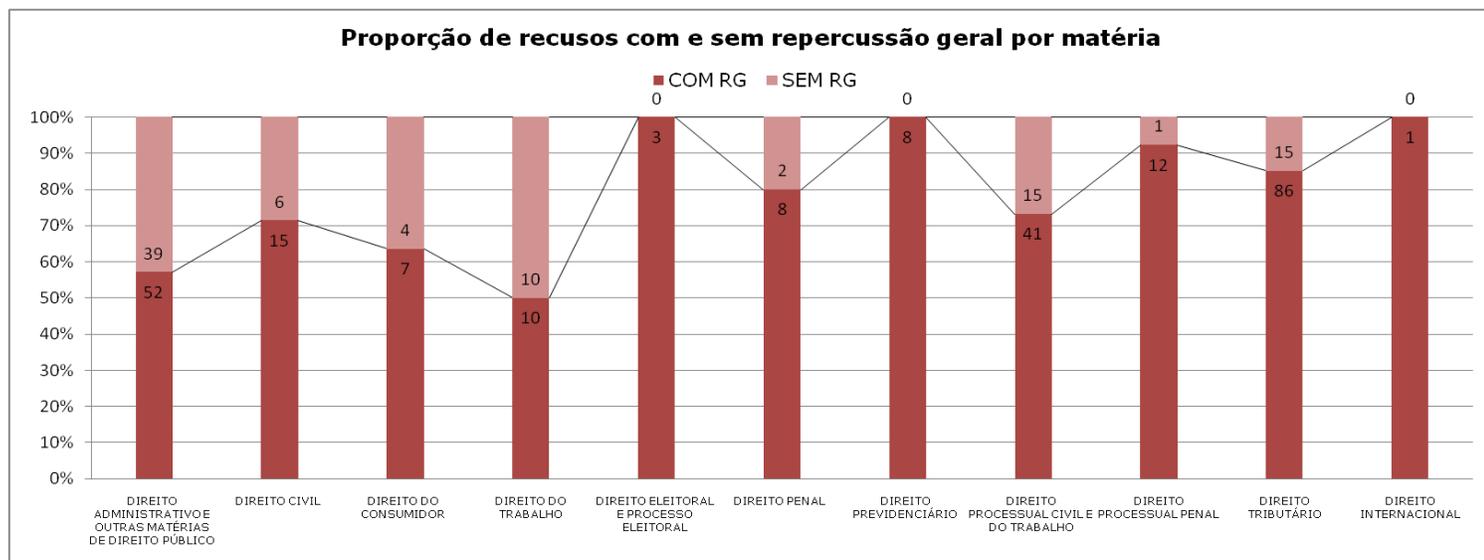
Esses dados revelam que a incidência total de cada matéria não se mantém quando se analisa separadamente os grupos de recursos com repercussão geral e sem repercussão geral, o que poderia ser um indício de que o Tribunal pode estar considerando certas matérias mais relevantes – no sentido de terem repercussão geral – do que outras.

O gráfico 2 abaixo mostra grande variação nos juízos de declaração de existência ou inexistência de repercussão geral a depender da matéria. Nele se apresenta a proporção de recursos com e sem repercussão geral dentro de cada grupo de incidência da mesma matéria. A linha entre as barras indica a variação da “preferência” do STF por cada tema.

É possível perceber que o Tribunal tem uma forte “preferência” por Direito Processual Penal (que apresenta o índice mais alto) e Direito Tributário, e uma “preferência” relativamente baixa por temas de Direito do Trabalho (que apresenta o índice mais baixo) e Direito Administrativo e Outras Matérias de Direito Público.

Há ainda temas que receberam 100% de declaração de existência de repercussão geral – Direito Eleitoral e Processo Eleitoral, Direito Previdenciário e Direito Internacional – mas, por serem temas com incidência baixíssima no universo total, não é possível afirmar categoricamente que são os “favoritos” do STF. Além disso, em razão do fato de a classificação temática não ser exclusiva (cada recurso poderia ser classificado em mais de um tema), não é possível concluir categoricamente que o tema do recurso é um fator de impacto na declaração da existência de repercussão geral – pois é possível que o fator mais importante seja a combinação entre temas. Há apenas um indício forte neste sentido.

Gráfico 2. Proporção de recursos com e sem repercussão geral por matéria



5. OS PRINCIPAIS CRITÉRIOS UTILIZADOS PELOS MINISTROS PARA AFIRMAR A EXISTÊNCIA OU NÃO DE REPERCUSSÃO GERAL DE UMA QUESTÃO DISCUTIDA SÃO RELACIONADOS AO NÚMERO DE PESSOAS OU PROCESSOS JUDICIAIS AFETADOS.

A repercussão geral parece estar sendo usada pelo STF mais como um mecanismo de gestão de processos repetitivos que chegam à Corte e de uniformização de jurisprudência do que como um filtro de questões relevantes do ponto de vista substancial. É o que se vê nos gráficos a seguir.

Gráfico 3. Recursos com repercussão geral: ocorrências de cada critério

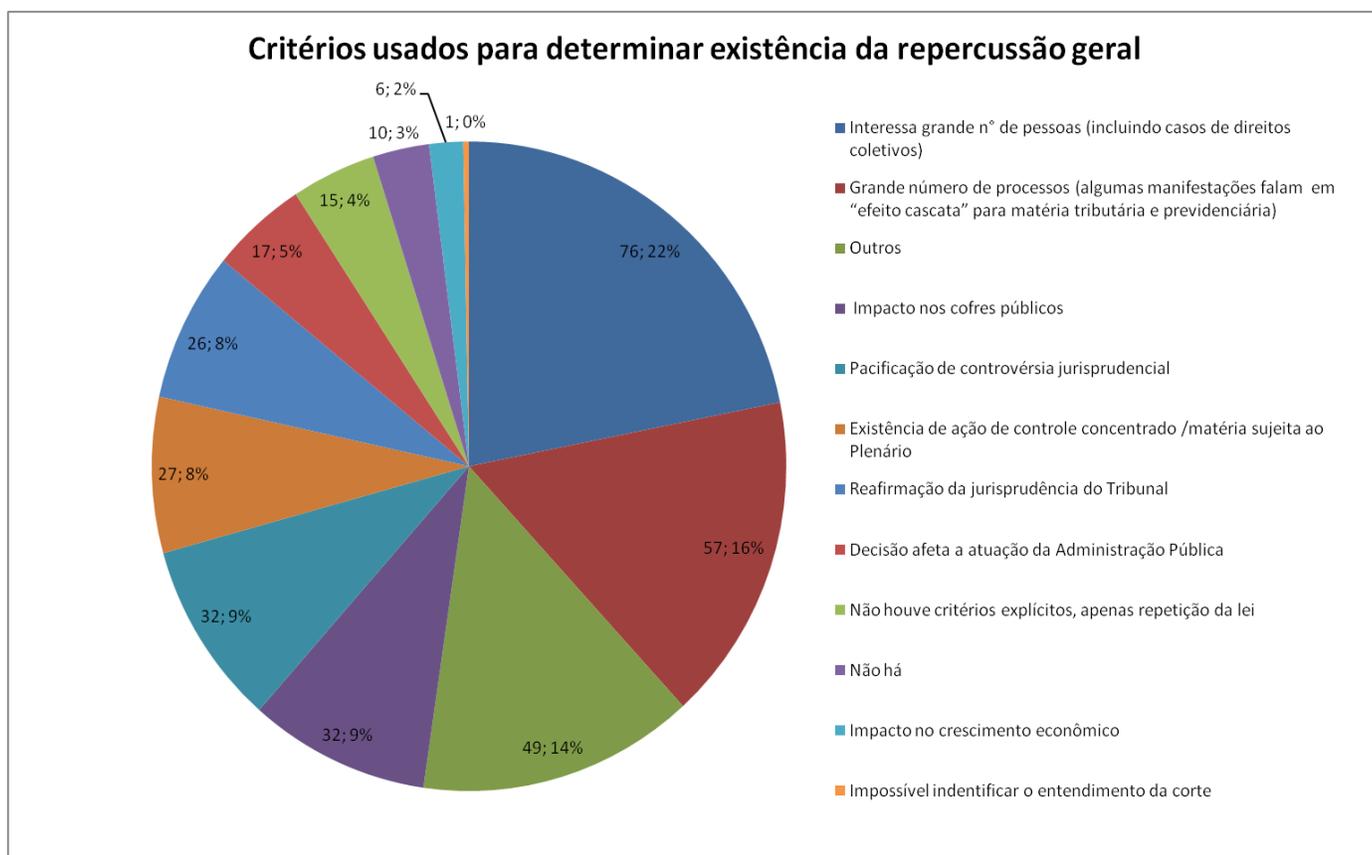
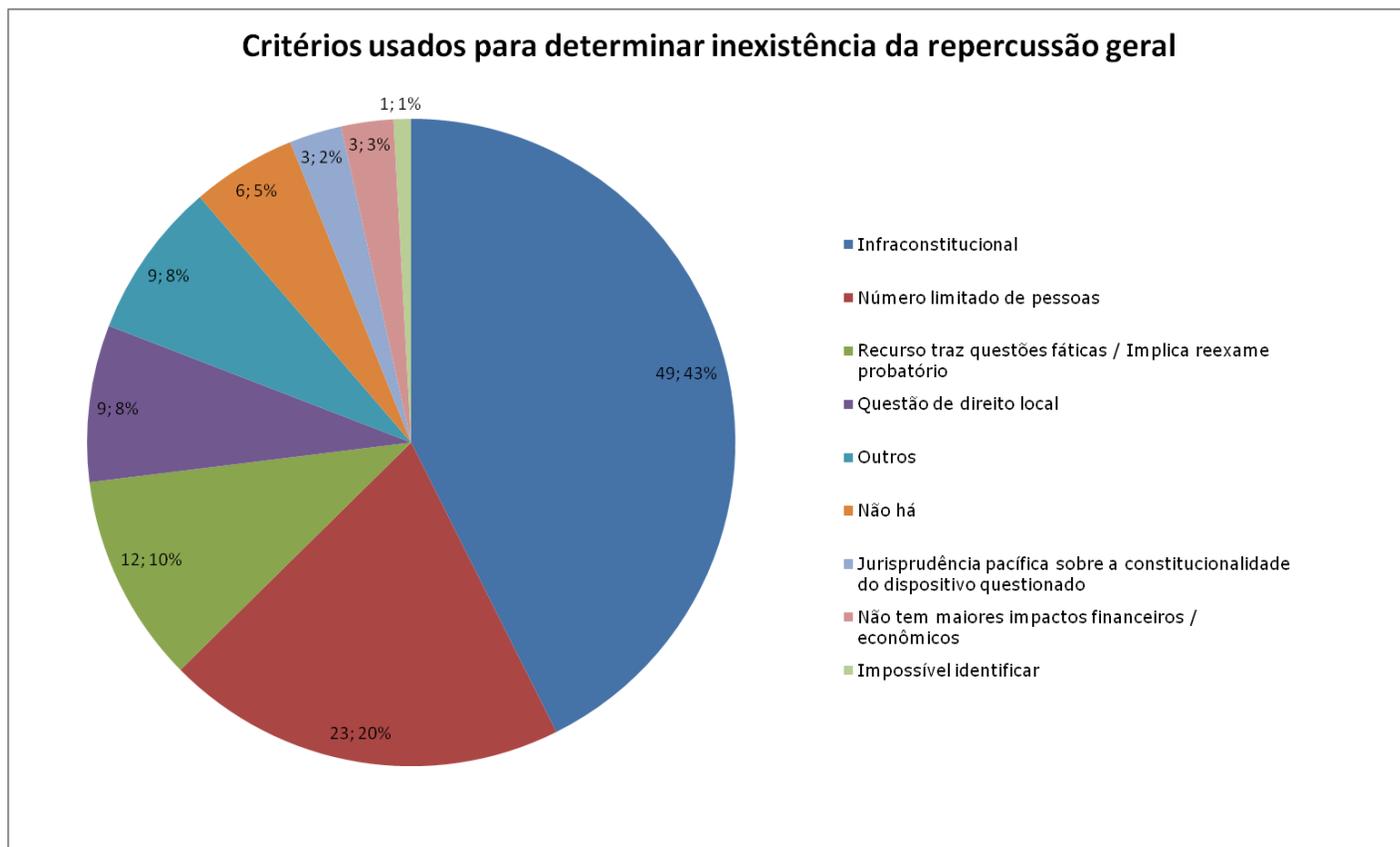


Gráfico 4. Recursos sem repercussão geral: ocorrências de cada critério



O uso de critérios como *multiplicidade de processos* ou *impacto da questão em um grande grupo de pessoas* não estão imediatamente vinculados à relevância do caso dos pontos de vista econômico, político, social ou jurídico, nem à transcendência da matéria. Muitas questões constitucionais, relacionadas a discussões relevantes, podem, quando de seu exame, estar afetas a um pequeno grupo de pessoas, ou mesmo a apenas um indivíduo.

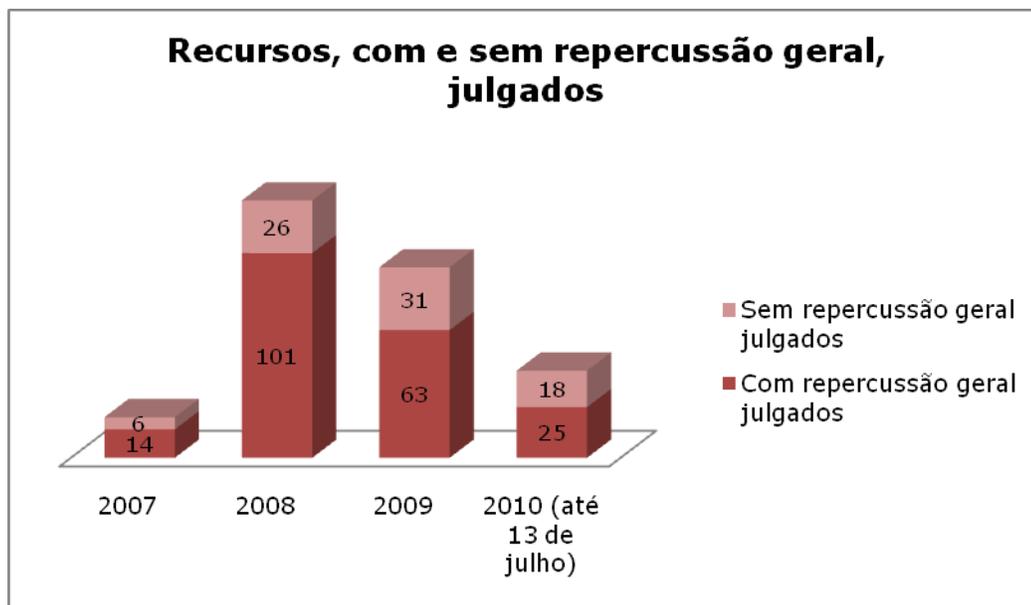
É possível afirmar, portanto, que, no momento, não estão sendo colocados de maneira clara critérios substanciais de relevância constitucional, propriamente. Esse uso que o Tribunal faz da repercussão geral não é, em si, problemático, se considerada a necessidade de gerir o alto número de processos que chega ao STF. É preciso, no entanto, continuar o monitoramento do instituto, para que se possa verificar se essa triagem de índole mais quantitativa é apenas um momento inicial de aplicação do instituto, e se haverá uma fase posterior, em que se passará a considerar majoritariamente uma discussão sobre o caráter geral ou particular das próprias questões constitucionais.

6. O STF APRESENTOU UM CRESCENTE RIGOR NA ADMISSÃO DA REPERCUSSÃO GERAL DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. TAL RIGOR, ENTRETANTO, NÃO ACOMPANHOU A MESMA TENDÊNCIA QUANDO ANALISADAS SOMENTE QUESTÕES QUE ERAM REALMENTE CONSTITUCIONAIS (EXCLUÍDAS, PORTANTO, QUESTÕES INFRACONSTITUCIONAIS, INQUESTIONÁVEIS POR RECURSO EXTRAORDINÁRIO) SUBMETIDAS AO TRIBUNAL.

Nas decisões do STF tem havido forte associação entre ausência de repercussão geral e infraconstitucionalidade. O Tribunal vem tendendo a admitir como possuidora de repercussão geral a grande maioria dos casos em que a questão discutida é realmente de índole constitucional. Assim, neste momento não é o art. 543-A do Código de Processo Civil, mas o art. 543-B, o mais influente na sistemática da repercussão geral. O que se faz, na verdade, é aplicar este último artigo para os casos infraconstitucionais que não dariam ensejo a recurso extraordinário e, por isso, obviamente não estariam sujeitos ao filtro de relevância que foi estabelecido pelo art. 543-A. Assim, é reforçada a constatação, discutida acima, de que não há, no momento, propriamente um filtro consolidado de relevância constitucional.

No gráfico abaixo, apresentam-se os resultados da análise das decisões que declararam a existência ou inexistência da repercussão geral das questões discutidas nos recursos extraordinários e agravos de instrumento no decorrer do tempo:

Gráfico 5. Total de recursos julgados, com e sem repercussão geral



O grupo de pesquisa elaborou um “índice de seletividade”. Esse índice é o quociente resultante da divisão do número de recursos com repercussão geral reconhecida pelo número total de recursos em que houve juízo de repercussão geral. Trata-se de índice que pode ser utilizado para fornecer subsídios sobre o rigor com que o Tribunal analisa a existência de repercussão geral nos casos que lhe são submetidos. Quanto mais próximo de 01, menor é o rigor do Tribunal; ao contrário, o afastamento de 01 indica maior rigor.

Tabela 3. Índice de seletividade dos recursos por intervalo de tempo

	2007	2008	2009	2010 (até 13 de julho)
Casos com RG	14	101	63	25
Casos sem RG	6	26	31	18
Índice de seletividade de recursos	0,70	0,80	0,67	0,58

A partir desses dados, a conclusão imediata seria de que o STF teria se tornado mais rigoroso no momento do exame da existência de repercussão geral das questões que lhe são submetidas em recursos extraordinários. Este fato apontaria para uma maior dificuldade de os recorrentes terem seus recursos conhecidos pelo Tribunal. Tal conclusão, no entanto, merece importante esclarecimento para não dar ensejo a enganos.

O índice de seletividade dos recursos não deve ser confundido com o índice de seletividade das questões constitucionais. Como exposto acima, a justificativa mais recorrente

para a declaração de inexistência de repercussão geral é a de que o recurso apresenta uma questão infraconstitucional.

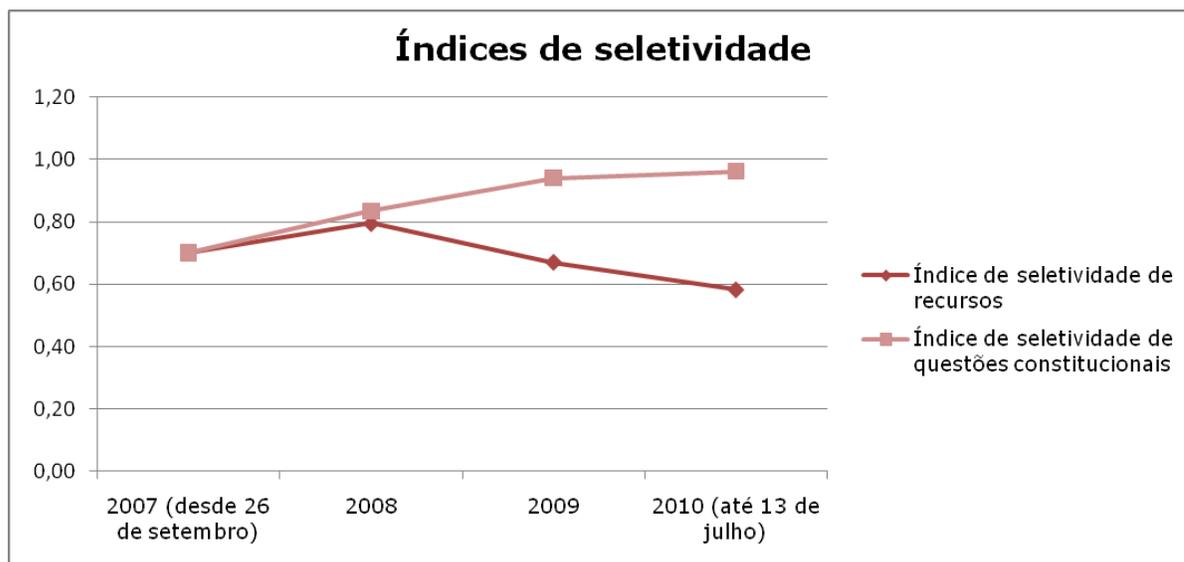
Desse modo, um segundo índice de seletividade consiste no quociente resultante da divisão do número de questões constitucionais com repercussão geral reconhecida pelo número de questões constitucionais em que houve juízo de repercussão geral. A tabela 4 abaixo mostra a evolução do índice de seletividade de questões constitucionais:

Tabela 4. Índice de seletividade das questões constitucionais por intervalo de tempo

	2007 (desde 26 de setembro)	2008	2009	2010 (até 13 de julho)
Questões constitucionais com RG	14	101	63	25
Questões constitucionais sem RG	6	21	4	1
Índice de seletividade de questões constitucionais	0,70	0,83	0,94	0,96

Nota-se que, enquanto o Tribunal apresenta maior rigor para a seleção de recursos de maneira geral, o rigor na seleção das questões constitucionais vai diminuindo consideravelmente. Isso pode ser claramente observado no gráfico 6 abaixo.

Gráfico 6. Índices de seletividade no tempo



Em outras palavras, há predominância do uso do critério da infraconstitucionalidade da questão para declarar a inexistência de repercussão geral, o que faz com que praticamente todas

as questões que escapam desse crivo sejam consideradas constitucionais e dotadas de repercussão geral.

Assim, a repercussão geral parece estar funcionando muito mais como um mecanismo de racionalização do sistema a partir do estabelecimento de quais questões não devem ser discutidas na Corte (e, portanto, não devem ser para lá remetidas) do que propriamente um filtro das questões constitucionais relevantes.

Uma hipótese que se pode levantar para a explicação desse tipo de uso da repercussão geral é que esta configuração corresponderia a uma primeira fase do instituto, na qual o STF, antes um tribunal que funcionava como última instância recursal, vem se afirmando exclusivamente como corte constitucional, demarcando as fronteiras do que pode ser considerada uma controvérsia genuinamente constitucional. Apenas após essa “limpeza de terreno” haveria o uso da repercussão geral preponderantemente como filtro de relevância.

Outra hipótese explicativa é que a cultura de julgamento no STF ainda não se adaptou à ideia de um filtro de relevância, persistindo a mentalidade de que questões constitucionais, não importam quais sejam, merecem julgamento pela Corte. A essa cultura poderia estar atrelada certa postura de considerar determinadas questões como de natureza infraconstitucional para não submetê-las a juízo de relevância.

7. OS MINISTROS ADOTARAM NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS PRATICAMENTE OS MESMOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE AMICI CURIAE RELATIVOS AO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE.

A partir da vigência do sistema da repercussão geral, a questão constitucional submetida ao Tribunal e a decisão por este tomada deixaram de repercutir apenas na esfera jurídica das partes processuais do recurso extraordinário selecionado como paradigma; ao contrário, passaram a repercutir sobre inúmeros feitos em trâmite e outros ainda por serem ajuizados atinentes à mesma questão. Daí se ter justificado a intervenção de terceiros interessados na causa, que pudessem auxiliar a Corte a decidir a questão constitucional potencialmente impactante sobre milhares de pessoas ou sobre os cofres públicos.

Há certos parâmetros razoavelmente traçados pelo Tribunal para a admissão da participação de entidades como *amici curiae* nos casos de controle abstrato, em que o processo é claramente objetivado. O desafio que impôs a nova sistemática da repercussão geral foi a fixação, pelos ministros, de parâmetros para a participação nos casos de controle concreto submetidos a ela.

Quanto à intervenção de entidades como *amici curiae* nos processos submetidos ao sistema da repercussão geral, pode-se verificar uma aproximação de critérios de admissibilidade apresentados pelos ministros em relação àqueles utilizados em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Constatou-se que, além de alguns ministros exigirem relevância da matéria e adequada representatividade da entidade (não admitindo, inclusive, a participação de nenhum indivíduo como terceiro interessado), também se exige a existência de pertinência temática entre as atribuições institucionais do postulante e o tema a ser julgado – critérios utilizados pelo STF para admissão de entidades como *amici curiae* nas ações do controle concentrado de constitucionalidade de normas. Interessante notar, inclusive, que precedentes do controle concentrado têm sido utilizados para fundamentar decisões sobre a intervenção, o que corrobora a ideia de aproximação.

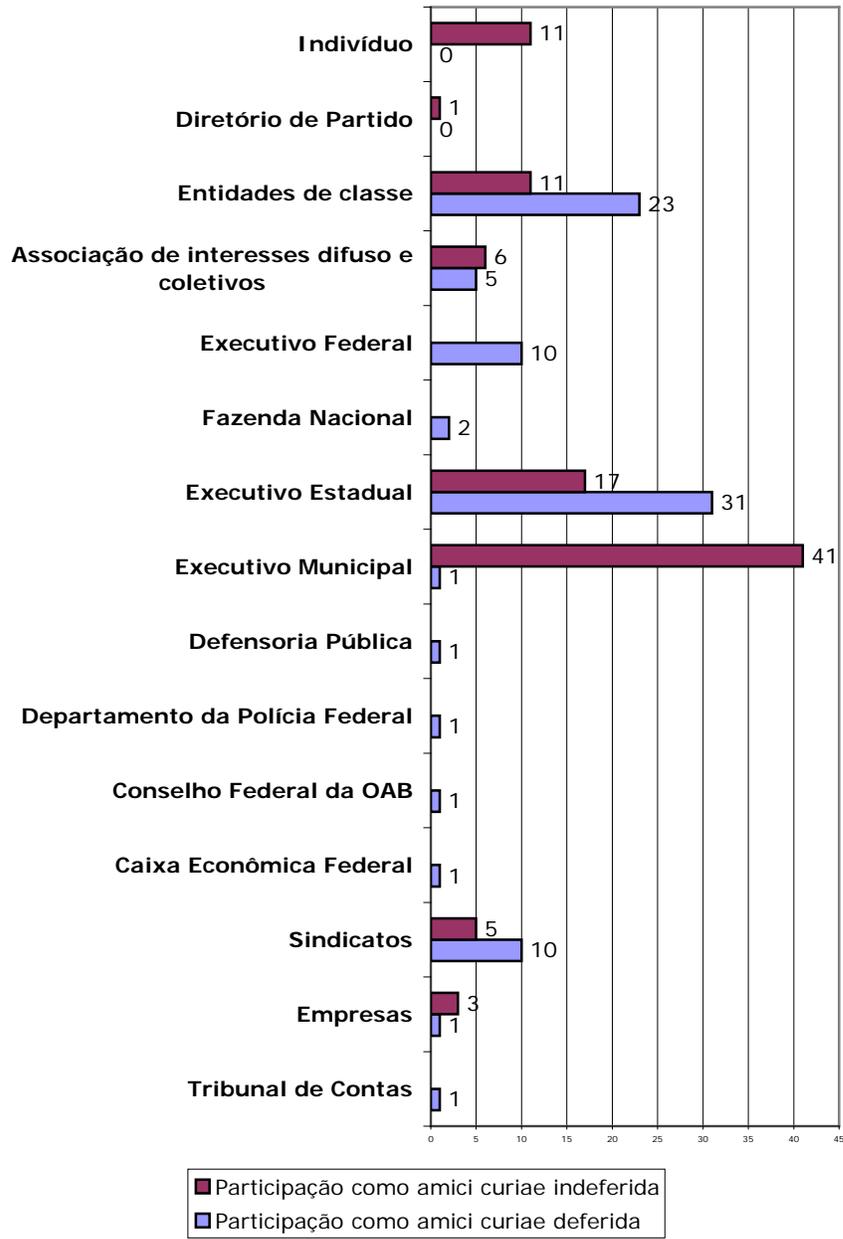
Na pesquisa foram analisados apenas os pedidos de intervenção de entidades como *amici curiae* sobre os quais já havia decisão de deferimento ou indeferimento pelo Tribunal: foram 183 pedidos analisados em 33 casos com questão já julgada pelo Tribunal como dotada ou não de repercussão geral (32 com repercussão geral e um sem). Sendo assim, evidentemente, algumas das questões tiveram mais de um pedido de intervenção formulados. Dos 183 pedidos, 48% foram deferidos e 52% foram indeferidos.

Tabela 5. Questões discutidas com pedido de intervenção como *amici curiae* analisados em geral: total de ocorrências em cada matéria

Questões discutidas	Ocorrências
Direito Administrativo e outras matérias de direito público	32% (13)
Direito Processual Civil do Trabalho	20% (8)
Direito Tributário	12% (5)
Direito Previdenciário	7% (3)
Direito Civil	8% (3)
Direito do Consumidor	5% (2)
Direito Eleitoral e Processo Eleitoral	3% (1)
Direito Processual Penal	3% (1)
Direito Penal	0%

Gráfico 7. Entidades com pedido de intervenção como *amicus curiae* deferido ou indeferido

Entidades com participação como amici curiae deferida ou indeferida



8. FORAM ENCONTRADAS DIVERSAS DECISÕES SOBRE ASPECTOS PROCEDIMENTAIS DE CARÁTER GERAL RELACIONADOS AO INSTITUTO. ISSO DEMONSTRA QUE A REPERCUSSÃO GERAL É UM INSTITUTO EM CONSTRUÇÃO.

Importantes decisões quanto ao instituto da repercussão geral têm sido tomadas pelo STF no julgamento de casos concretos, em especial nas questões de ordem levadas ao Plenário. A partir da verificação das dificuldades enfrentadas no julgamento dos casos concretos, os ministros têm consolidado soluções e refletido sobre novos mecanismos para lidar com os entraves do sistema recursal brasileiro. Os debates nestes julgamentos evidenciam que subsistem, ainda, muitas questões a serem solucionadas com relação ao regime da repercussão geral, o que denota que tal instituto continua em evolução e construção.

Tabela 6. Decisões que definem aspectos procedimentais do instituto da repercussão geral

1. Admissibilidade no tribunal de origem	
Decisão procedimental adotada	Decisões relacionadas
1.1 A sistemática do instituto da repercussão geral aplica-se a todos os recursos extraordinários, inclusive aos interpostos antes da Emenda Regimental 21/2007 do STF	AI-QO 715.423, RE-QO 540.410
1.2 É possível a existência de mais de uma questão constitucional com repercussão geral em um único recurso extraordinário	RE 567.454
1.3 O requisito constitucional da repercussão geral aplica-se aos recursos extraordinários em geral, inclusive às causas criminais	QO-AI 664.567
1.4 A preliminar formal e fundamentada de repercussão geral somente pode ser exigida como requisito de admissibilidade nos recursos extraordinários interpostos de acórdãos publicados a partir de 03/05/2007,	AI-AgR-ED 735946, AI-AgR-ED-ED 678852, AI-AgR 720887, AI-AgR 684418, AI-AgR 685668, AI-AgR 687893, AI-AgR 677814, AI-AgR 681932, AI-AgR 669089, AI-AgR 683521, AI-AgR 688466, AI-AgR 678637, AI-AgR 676656, AI-AgR 678651, AI-

data em que entrou em vigor a emenda n. 21 ao regimento do STF	AgR 680578, AI-AgR 685665, AI-AgR 688372, AI-AgR 687748, AgR 685602, AI-AgR 684059, AI-AgR 627961, AI-AgR 681925, RE-AgR 435757, RE-AgR 541855, RE-AgR 569773, QO-AI 664.567
1.5 A parte não fica dispensada de formular a preliminar formal de repercussão geral na peça de interposição de recurso extraordinário, ainda que a matéria do recurso tenha sido considerada com repercussão geral em outro processo ou que a decisão na origem tenha sido contrária à jurisprudência dominante no STF e esteja configurada, assim, situação de presunção de existência da repercussão geral	RE-AgR 569.476
1.6 Sobrestado recurso extraordinário sobre matéria cuja repercussão tenha sido reconhecida, é da competência do tribunal de origem conhecer e julgar as respectivas ações cautelares	AC-AgR 2520, AC-AgR 2206, AC-AgR 2124, AC-MC-QO 2177, AC-MC 2074
2. Admissibilidade no STF	
Decisão procedimental adotada	Decisões relacionadas
2.1 No STF, o exame da repercussão geral somente deve ocorrer após a análise dos demais requisitos de admissibilidade	AI-AgR 683.680, AI-AgR 729.421
2.2 Questões infraconstitucionais não têm repercussão geral; aplica-se, por extensão, a sistemática do art. 543-B do CPC a essas questões	RE-RG 584.608, RE 584.737, RE 579.073, AI 743.681, AI 764.703, AI 758.019, AI 754.008, AI 752.633, AI 743.833, RE 777.749, RE 608.852, RE 609.448, RE 609.466, RE 610.218, RE 610.220, RE 610.233, RE 569.066, RE 603.448, RE 602.136, RE

	586.620, RE 585.392, RE 602.162 e RE 596.492
2.3 O relator pode determinar monocraticamente o sobrestamento de causas que versem sobre questões constitucionais com repercussão geral reconhecida	RE-QO 576.155
2.4 Nos casos de jurisprudência dominante do STF, deve haver manifestação do plenário sobre a manutenção do entendimento e, no caso de manutenção, deve haver a devolução do recurso extraordinário para o tribunal de origem	RE 579.431, RE-RG-QO 591.068
2.5 O primeiro ministro que divergir do relator em Plenário Virtual deve justificar sua manifestação por escrito	RE-QO 559.994
2.6 Uma vez identificada a repercussão geral de uma questão constitucional, todos os recursos extraordinários que versem sobre questão semelhante devem ser devolvidos aos tribunais de origem	RE-QO 559.607
3. Mérito no STF	
Decisão procedimental adotada	Decisões relacionadas
3.1 Os relatores estão autorizados a julgar monocraticamente os recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida em plenário, no caso de súmula ou jurisprudência dominante do STF	RE 610.221, RE 603.497, RE 603.451
3.2. A Procuradoria-Geral da República deve manifestar-se no julgamento de mérito de matéria com repercussão geral reconhecida	RE 591.874
3.3. É possível substituir-se o recurso representativo para a finalidade de julgamento de mérito da respectiva questão constitucional	Despacho de 1/6/2008 no AI 716.509

4. Instrumentos de correção	
Decisão procedimental adotada	Decisões relacionadas
4.1 Decisões sobre similaridade ou distinção entre um caso concreto e uma questão constitucional que já teve sua repercussão geral reconhecida e/ou julgada no mérito, bem como eventual devolução dos autos ao tribunal de origem	AI-AgR 779596, AI-AgR 693146, RE 461722 AgR-ED, RE-AgR 213974, RE-AgR 599977, RE-ED 545519, RE-AgR 386543, RE-AgR 589568, RE-AgR 410515, RE-ED 555966, RE-AgR 569300
4.2. Não cabe agravo de instrumento ou reclamação contra ato da presidência do tribunal de origem que tenha erroneamente classificado o caso concreto como idêntico àquele em que o STF tenha negado a existência de repercussão geral, julgando assim prejudicado o recurso extraordinário interposto. O recurso cabível contra referido ato é o agravo interno perante o próprio tribunal de origem	AI-QO 760.358, Rcl 7547, Rcl 7569
5. Instrumentos de revisão	
Decisão procedimental adotada	Decisões relacionadas
5.1. Não cabe o reconhecimento de repercussão geral da questão discutida em um caso quando o STF, anteriormente, já tiver se pronunciado no sentido de que a questão envolvida não tem repercussão geral	AI-AgR-ED 650664, AI-AgR 756781, AI-AgR 788995, AI-AgR 626637, AI-AgR 765311, AI-AgR 751846, AI-AgR 728850, AI-AgR 730438, AI-AgR 766311, AI-AgR 748889, AI-AgR 768911, AI-AgR-EDv 732559, AI-AgR 734220, AI-AgR 685903, AI-AgR 735180, AI-ED 689690, AI-AgR 668494, AI-AgR 721855, AI-AgR 740467, AI-AgR 745209, AI-AgR 764215, AI-AgR 760962, AI-AgR 614562, AI-AgR 693412, AI-AgR 699196, AI-AgR 610435, AI-ED 729085, AI-AgR 732797, AI-AgR 717258, RE-AgR 561781, RE-AgR 540304, RE-AgR 589489, RE-ED 595548, RE-AgR 531510, RE-AgR-

	ED 505623, AgR 509000, AgR 589447, AgR 592739,	RE-AgR 536942, RE-ED 550629, RE-AgR 586748, RE-AgR 525852	RE- RE- RE- RE-
--	---	--	--------------------------

9. HÁ FALTA DE PREVISÃO CLARA DE INSTRUMENTOS DE REVISÃO DE TESE, ESPECIALMENTE NOS CASOS DE AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

A partir da análise dos chamdos instrumentos de correção e instrumentos de revisão, constatou-se que esses tipos de instrumento são frequentemente empregados pelas partes para suprir a ausência de instrumentos processuais destinados especificamente à revisão pelo STF do posicionamento acerca do mérito de determinada questão constitucional ou sobre a repercussão geral de tal questão. Isto quer dizer que tais tentativas de revisão chegam ao STF por meios inicialmente não previstos para essa finalidade (verdadeiros instrumentos processuais “residuais” em relação a outras alternativas), como agravos de instrumento e ações cautelares.

Os instrumentos de correção impugnam a aplicação do entendimento adotado pelo STF no julgamento do recurso considerado paradigma ao julgamento de um novo recurso extraordinário. Isto pode envolver uma tentativa indireta de influenciar a resolução do mérito do novo recurso extraordinário. Já os instrumentos de revisão de considerável número de casos dentro do universo de análise mostram que há uma frequente demanda (neste caso, direta) pela revisão do posicionamento do STF a respeito da repercussão geral de determinadas questões. Essa demanda acaba sendo absorvida pelos chamados instrumentos processuais “residuais”, o que acarreta pouca eficiência em relação ao objetivo de redução da carga de processos a serem examinados pelo STF. Nesse sentido, a destinação específica de um instrumento processual para suprir a demanda de revisão pode enfrentar mais adequadamente tal problema, ao conciliar o objetivo de redução de processos com a absorção, diretamente regrada, dessa demanda processual.

10. HÁ FALTA DE DETERMINAÇÃO INEQUÍVOCA SOBRE EM QUE MOMENTO OS TRIBUNAIS DE ORIGEM DEVEM AVALIAR OS DEMAIS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS.

Embora o STF tenha decidido em que momento ele próprio analisará os demais requisitos de admissibilidade dos recursos extraordinários, não há mesma clareza em relação ao momento em que os tribunais de origem deverão fazê-lo. Deveras, enquanto o art. 323 do RISTF dispõe que o STF não irá examinar a existência ou não da repercussão geral de um recurso extraordinário caso estejam ausentes outros pressupostos ou requisitos de admissibilidade², o art. 328-A do mesmo regimento define que os tribunais de origem deverão primeiro sobrestar os recursos (quando for o caso de sobrestamento) e depois realizar o juízo de admissibilidade³. A diferença entre as duas regras, portanto, diz respeito ao momento para o qual preveem o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário – no STF, após o exame de outros pressupostos ou requisitos de admissibilidade; nos tribunais de origem, em caso de sobrestamento de recurso, apenas após o julgamento de mérito, pelo STF, do recurso citado como paradigma.

Algumas dúvidas surgem a partir dessas regras. Nos tribunais de origem, não se sabe ao certo se devem deixar o exame de todos os pressupostos de admissibilidade do recurso extraordinário para momento ulterior ao sobrestamento ou se verificam, desde logo, alguns deles. A questão da tempestividade do recurso, por exemplo; como deixar a sua aferição para momento ulterior, que não seja logo na interposição do recurso? Se o recurso é intempestivo, opera-se o trânsito em julgado do processo e, neste caso, não cabe sobrestamento. Veja-se, ainda, a situação do recurso extraordinário que tenha sido sobrestado sem qualquer juízo prévio de admissibilidade pelo tribunal de origem e, posteriormente, após a decisão do correlato paradigma pelo STF, venha a ter o seu juízo de admissibilidade realizado, sendo nesta ocasião inadmitido por falta de atendimento a algum requisito ou pressuposto de admissibilidade. A circunstância de que ele

² Eis o teor do art. 323, *caput* do RISTF: “Art. 323. Quando não for o caso de inadmissibilidade do recurso por outra razão, o(a) Relator(a) submeterá, por meio eletrônico, aos demais ministros, cópia de sua manifestação sobre a existência, ou não, de repercussão geral.”

³ Veja-se o teor do citado art. 328-A: “Art. 328-A. Nos casos previstos no art. 543-B, *caput*, do Código de Processo Civil, o Tribunal de origem não emitirá juízo de admissibilidade sobre os recursos extraordinários já sobrestados, nem sobre os que venham a ser interpostos, até que o Supremo Tribunal Federal decida os que tenham sido selecionados nos termos do § 1º daquele artigo.”

poderia ter sido inadmitido há muito tempo, pela mesma falta, não atentaria contra os próprios objetivos da sistemática da repercussão geral, entre os quais o de estar comprometida com a razoável duração do processo?

A existência de dúvidas se verifica na prática. Analisando-se decisões dos tribunais de origem, constatou-se que varia, efetivamente, o momento em que os tribunais estão realizando juízo de admissibilidade de recursos extraordinários. Há casos em que verificam o atendimento a outros requisitos recursais para além do requisito da presença de preliminar formal e fundamentada de arguição de repercussão geral na peça recursal; há também outros casos em que os tribunais se cingem à verificação da presença desta arguição⁴, deixando para um momento ulterior, possivelmente para além do julgamento de mérito pelo STF do recurso paradigma, a análise do cumprimento dos demais requisitos⁵. Verificou-se que os tribunais de origem fazem o juízo de admissibilidade de recursos extraordinários levando em conta os seguintes requisitos: existência ou não de preparo para interposição do recurso; existência ou não de prequestionamento; demonstração de que houve ofensa à norma constitucional; e alegação da existência da repercussão geral da questão constitucional discutida.

Em razão de dúvidas como as ventiladas e da prática de juízo de admissibilidade verificada nos tribunais, a definição inequívoca acerca de qual o momento adequado para este

⁴ É certo que os tribunais têm verificado, ao menos, o cumprimento desse requisito da arguição preliminar de repercussão geral. Por outro lado, muitos recorrentes ainda deixam de atendê-lo; a partir da análise de uma amostra de decisões de admissibilidade proferidas por diversos tribunais, observou-se que, em 54% delas, o recorrente, segundo o tribunal, não alegou a existência da repercussão geral da questão discutida no recurso. E, nesses casos, o recurso foi inadmitido. Trata-se de resultado alinhado com o obtido por intermédio das respostas aos questionários, em que todos os 32 tribunais respondentes afirmaram que exigem, sob pena de inadmissão do recurso extraordinário, o cumprimento do requisito formal de arguição da preliminar de repercussão geral.

⁵ Há situações em que, embora o recorrente não tenha alegado a existência de repercussão geral, este não foi o motivo central que resultou no não conhecimento do recurso. Nesses casos, além de não ter alegado a repercussão geral, ele também não realizou o prequestionamento ou não demonstrou a afronta à norma constitucional. Além disso, numa amostra de casos que “julgam a admissibilidade de recursos extraordinários, verificando a existência de alegação preliminar da repercussão geral da controvérsia constitucional discutida”, constatou-se que em 38% deles os recursos apresentavam a preliminar de repercussão geral, mas acabaram não admitidos ao fundamento de que tratavam de questão infraconstitucional e, portanto, ofensa apenas reflexa à Constituição, ou, ainda, ao fundamento de que não atendiam a algum outro requisito de admissibilidade. Ademais, de uma amostra de decisões de sobrestamento de recursos, observou-se que em 19% delas houve a verificação da existência de preliminar formal de repercussão geral e de atendimento a outros requisitos de admissibilidade, como a tempestividade, a existência de preparo regular, a legitimidade das partes e a presença do interesse em recorrer. Esses dados indicam que alguns tribunais realizam juízo de admissibilidade dos recursos extraordinários antes de os sobrestarem ou não, de forma que os recursos que carecem de algum dos requisitos de admissibilidade são inadmitidos. Por outro lado, também foram encontradas decisões que expressamente determinaram o sobrestamento dos recursos extraordinários antes da realização do juízo de admissibilidade.

juízo pelos tribunais de origem é importante. Para solucionar o problema, poderia haver uma decisão do STF sobre o tema ou uma alteração regimental ou legislativa que definisse, de modo inequívoco, o momento adequado.

11. É IMPORTANTE DAR MAIOR PUBLICIDADE E DIVULGAÇÃO DAS DECISÕES DO STF QUE DEFINEM ASPECTOS PROCEDIMENTAIS RELATIVOS À REPERCUSSÃO GERAL PARA QUE OS TRIBUNAIS DE ORIGEM E A SOCIEDADE COMO UM TODO POSSAM OPERACIONALIZAR O INSTITUTO DE FORMA MAIS EFICIENTE.

A busca no *site* do STF por decisões que definissem aspectos procedimentais da aplicação da repercussão geral demonstrou que poucas foram as decisões relativas à inovação de procedimentos que não constavam dos documentos ali apresentados.. Quanto a esse aspecto, portanto, a sistematização de informações no *site* mostra-se eficiente, atualizada e útil para que se difundam as questões solucionadas acerca do procedimento da repercussão geral.

Por outro lado, a pesquisa realizada junto aos tribunais de origem demonstrou que, de um modo geral, esses procedimentos não estão sendo incorporados no dia-a-dia da aplicação do instituto pelas instâncias inferiores. Por isso, mostra-se importante uma maior divulgação desses mecanismos que estão sendo definidos pelo STF para que haja uniformidade e maior eficiência na aplicação do instituto.

Para tanto, diferentes soluções podem ser pensadas. Uma ideia seria a criação de um canal direto entre o STF e os tribunais de origem que pudesse atualizá-los de modo rápido e fácil acerca de cada nova decisão tomada com relação ao regime da repercussão geral. Outra possível solução seria a elaboração pelo STF de “modelos normativos” com os principais procedimentos definidos pela Corte, que poderiam ser transmitidos aos tribunais de origem para incorporação em seus respectivos regimentos internos.

III. A REPERCUSSÃO GERAL NOS TRIBUNAIS DE ORIGEM

Os principais resultados alcançados a partir das três frentes de investigação⁶ sobre o modo pelo qual os tribunais de origem têm implementado o instituto da repercussão geral são, a seguir, enumerados. São resultados atinentes a dois distintos temas: **1) controle e publicidade das decisões e de outras informações** produzidas pelos tribunais de origem quanto ao instituto da repercussão geral; e **2) heterogeneidade de atos normativos** dos tribunais de origem acerca do instituto da repercussão geral.

1. Controle e publicidade das decisões e de outras informações

1.1. Descrição do problema da falta de registro de informações

Os dados coletados pela pesquisa revelaram um nítido problema de *falta de adequado registro e organização de informações em bancos de dados pelos tribunais*. Noutras palavras, constatou-se um problema de controle das informações sobre a atuação judicial na aplicação do regime da repercussão geral.

Que tipo de informação está deixando de ser adequadamente registrada ou produzida em muitos tribunais? Pelo menos três tipos: **a)** informações sobre *quais recursos representativos* de controvérsias constitucionais já foram selecionados pelo tribunal para envio ao STF (e, ainda, quais os selecionados pelo próprio STF e citados no tribunal inferior para fins de sobrestamento de recursos); **b)** informações sobre *quais questões constitucionais controvertidas* já foram selecionadas pelo tribunal para envio ao STF (e, ainda, quais as selecionadas pelo próprio STF e citadas no tribunal inferior para fins de sobrestamento de recursos); e **c)** informações sobre *quais os recursos sobrestados* pelo tribunal em função de paradigmas por ele selecionados (ou pelo próprio STF). A ausência deste registro e organização de informações – p.ex., através da

⁶ Vale lembrar: levantamento e análise de regimentos internos e normas extrarregimentais; aplicação de questionários a magistrados e assessores; e levantamento e análise de julgados.

produção de listas de números de recursos (ou de processos), de listas de assuntos e questões discutidas nesses recursos, sempre nalgum banco de dados físico ou eletrônico – é um dos graves problemas diagnosticados.

1.2. Descrição do problema da falta de disponibilização de dados

Outro problema que a pesquisa explicitou foi o da *falta de disponibilização de dados para acesso pelo público*. Este problema é agravado pelo fato de que, *dentre os tribunais que afirmam disponibilizá-los, muitos o fazem apenas fisicamente, para fins de consulta presencial, em lugar de fazê-lo pelo site do tribunal na Internet, onde teriam ampla publicidade*. O problema é propiciado pela *falta de normas regimentais que determinem aos tribunais que disponibilizem esses dados para acesso público*. E o problema é também consequência do primeiro – o da ausência de registro de dados –, vez que, sem dados organizadamente registrados, não há informação útil a divulgar.

Que tipos de dados não têm sido submetidos a uma ampla publicidade pela maioria dos tribunais? Pelo menos cinco tipos: **a)** o teor de decisões (as de sobrestamento e, principalmente, as de seleção de paradigmas, que com frequência sequer se exteriorizam num ato dotado de específica motivação); **b)** o teor de recursos e autos de processos, notadamente os citados como representativos; **c)** o teor das questões discutidas em recursos selecionados como representativos; **d)** listas de recursos selecionados como representativos das questões constitucionais controvertidas neles tratadas para envio pelo tribunal ao STF; e **e)** listas de recursos sobrestados pelo tribunal.

1.3. Evidências dos problemas diagnosticados

a) Decisões de seleção, listas e cópias de recursos representativos

Em resposta aos questionários que lhes foram encaminhados pela pesquisa, apenas 09, dentre os 32 tribunais respondentes, afirmaram disponibilizar para acesso público as *decisões de*

seleção de recursos representativos⁷. Desses, 06 indicaram endereços eletrônicos para acesso ao material⁸, enquanto 02 afirmaram que as disponibilizam tão somente por meio de consulta presencial⁹.

Ademais, dentre os 15 tribunais que afirmaram contar com *lista organizada dos recursos representativos* já encaminhados ao STF, apenas 05 declararam disponibilizá-las para consulta pública¹⁰. Desses, 04 indicaram endereços eletrônicos para acesso ao material¹¹ e 01 informou que o acesso à lista só pode ser feito fisicamente, no gabinete da presidência¹².

E dentre os 08 tribunais que declararam contar com *lista interna das questões constitucionais controvertidas já identificadas e encaminhadas ao STF*, apenas 04 afirmaram que as disponibilizavam ao público¹³. Desses, 02 indicaram endereços eletrônicos de divulgação¹⁴ e 02 indicaram somente haver possibilidade de consulta física¹⁵, também junto aos gabinetes das presidências.

Ainda em matéria de informações sobre recursos selecionados como representativos de controvérsia constitucional, perguntou-se aos tribunais se permaneciam com cópias dos autos dos paradigmas enviados ao STF, sendo estas passíveis de consulta pelos interessados na origem. A eventual necessidade de consulta aos autos do recurso paradigma, na origem, foi cogitada pela equipe de pesquisa em razão de duas hipóteses: a de que determinado recurso não represente devidamente determinada controvérsia constitucional; e a de que determinado recurso seja sobrestado ou julgado prejudicado de forma equivocada, correlacionado a controvérsia constitucional não discutida realmente no caso apontado como paradigma. Nessas duas hipóteses, haveria interesse de terceiros, que não os litigantes no processo cujo recurso foi eleito como paradigma, de consultar os autos desse processo. Assim é que a disponibilização de cópia dos autos do processo paradigma (ou, ao menos, do recurso selecionado como paradigma) em cartório viabilizaria tais avaliações, facilitando uma adequada defesa de direitos por litigantes em processos supostamente atinentes a questões idênticas. Constatou-se, então, que apenas 04 dos

⁷ TJ/AL, TJ/DFT, TJ/GO, TJ/PA, TJ/RJ, TJ/RR, TJ/SP (Seção de Direito Público), TRF-4 e STJ.

⁸ TJ/GO, TJ/PA, TJ/RJ, TJ/RR, TRF-4 e STJ.

⁹ TJ/DFT e TJ/SP (Seção de Direito Público).

¹⁰ TJ/PA, TJ/RJ, TJ/RN, TRF-3 e TRF-4.

¹¹ TJ/PA, TJ/RJ, TRF-3 e TRF-4.

¹² TJ/RN.

¹³ TJ/DFT, TJ/PA, TJ/RJ e TJ/RN.

¹⁴ TJ/PA e TJ/RJ.

¹⁵ TJ/DFT e TJ/RN.

tribunais respondentes permanecem com cópias dos recursos paradigma em cartório e, destes, 03 as disponibilizam ao público.

Paralelamente, examinando-se as normas regimentais e extrarregimentais editadas pelos tribunais, constatou-se que quase não há normas do gênero que prevejam, especificamente, a publicidade dessas informações.

b) Decisões e listas de recursos sobrestados

O problema da falta de transparência também existe quanto às decisões de sobrestamento. Dentre os 32 tribunais respondentes, apenas 16 afirmaram disponibilizar, para acesso do público, as *decisões que sobrestam recursos* diante da verificação da existência de representativos de idêntica controvérsia constitucional¹⁶. Desses, 07 apontaram a consulta presencial como única alternativa de acesso¹⁷, enquanto os outros 10 indicaram sítios eletrônicos de divulgação¹⁸.

Quanto às *listas de recursos sobrestados* pelo tribunal, 26 respondentes informaram que as possuem¹⁹. Desses, apenas 04 afirmaram disponibilizá-las para consulta pública, sendo que 02 o fazem apenas na forma física, em gabinete judicial ou secretaria²⁰, enquanto outros 02 disponibilizam-nas em seus sítios eletrônicos²¹.

Consultados os sítios eletrônicos apontados pelos tribunais que declararam possuir ferramentas para consulta eletrônica de decisões ou listas²², constatou-se que em 05 deles as decisões de sobrestamento encontram-se disponíveis exclusivamente nas páginas de acompanhamento processual²³, exigindo-se, nesses casos, a ciência dos números dos processos

¹⁶ TJ/AL, TJ/MS, TJ/PA, TJ/PB, TJ/RJ, TJ/RN, TJ/RR, TJ/RS, TJ/SC, TJ/SE, TJ/SP (Seção de Direito Privado), TJ/SP (Seção de Direito Público), TJ/SP (Seção de Direito Criminal), TRF-4, TNU e STJ.

¹⁷ TJ/MS, TJ/PA, TJ/PB, TJ/RS, TJ/SE, TJ/SP (Seção de Direito Privado) e TJ/SP (Seção de Direito Público).

¹⁸ TJ/MS, TJ/PA, TJ/RJ, TJ/RN, TJ/RR, TJ/SC, TJ/SP (Seção de Direito Criminal), TRF-4, TNU e STJ.

¹⁹ TJ/BA, TJ/CE, TJ/DFT, TJ/ES, TJ/MA, TJ/MS, TJ/MT, TJ/MG (3ª Vice-Presidência), TJ/PA, TJ/PB, TJ/PR, TJ/PE, TJ/RJ, TJ/RN, TJ/RO, TJ/RS, TJ/SC, TJ/SE, TJ/SP (Seção de Direito Público), TJ/SP (Seção de Direito Criminal), TRF-2, TRF-2, TRF-3, TRF-5, TNU e STJ.

²⁰ TJ/RN e TNU.

²¹ TJ/PA e TRF-3.

²² Consulta feita nos dias 23 e 24/11/2010.

²³ TJ/MS, TJ/SC, TRF4, TNU e STJ.

buscados. Em outros 07 sítios, a disponibilização de dados restringe-se à apresentação dos respectivos Diários de Justiça Eletrônicos²⁴.

Ainda em matéria de informações sobre recursos sobrestados, todos os tribunais respondentes foram unânimes em destacar a existência de *alguma forma de identificação da controvérsia constitucional que enseja o sobrestamento de cada recurso extraordinário*. Esta identificação é importante, inclusive para fins de acompanhamento periódico da pauta de julgamentos do STF pelo tribunal de origem, a fim de que este possa, atento à pauta do Supremo, aplicar a sistemática do julgamento por amostragem aos casos sobrestados cujas questões foram reconhecidas como carentes de repercussão geral ou já tiveram seu mérito julgado.

1.4. Possíveis soluções

Em que pesem os problemas diagnosticados, a análise das decisões de tribunais de origem que tratam do instituto da repercussão geral revelou algumas boas práticas atinentes ao sobrestamento de recursos e à publicidade de informações correlatas.

Uma providência importante, encontrada em decisões de sobrestamento, foi a de identificação tanto do recurso paradigma que justifica o sobrestamento quanto da questão discutida no paradigma. Em uma amostra de decisões de sobrestamento de recursos extraordinários tomadas por tribunais de origem, 8% dessas decisões não informaram o recurso paradigma em função do qual determinavam o sobrestamento; 67% indicaram tanto o recurso paradigma como a questão constitucional discutida em função dos quais o recurso estava sendo sobrestado; e 24% citaram apenas o recurso paradigma, não fazendo referência à questão nele discutida. Resta claro que uma boa prática residiria na identificação tanto do recurso paradigma como da questão nele tratada.

Nenhuma das decisões de sobrestamento encontradas apresentou fundamentação específica sobre a identidade entre as questões discutidas no recurso paradigma e no recurso sobrestado. Isto, com certeza, é um problema a endereçar. O esforço argumentativo dos tribunais tem se resumido à mera afirmação de que a questão discutida no recurso a sobrestar seria a

²⁴ TJ/AL, TJ/RN, TJ/RR, TJ/SC, TJ/SP (Seção de Direito Criminal), TRF-4 e STJ.

mesma presente no paradigma, sem a realização de um cotejo analítico entre ambos os recursos com vistas a demonstrar os pontos de contato entre as questões discutidas em cada qual.

É claro que, a partir do relatório apresentado na decisão do tribunal, alguns elementos sobre a questão discutida no caso podem ser extraídos; porém, isto não elide a necessidade de um cotejo analítico entre a questão discutida no caso paradigma e a discutida no recurso a sobrestar, para que fique demonstrada a identidade entre ambas.

Diante de todo o quadro diagnosticado, algumas sugestões podem ser feitas, para fins de aprimoramento do sistema de sobrestamento de recursos e ampla divulgação das decisões e de informações correlatas. Seria importante, por exemplo, que as decisões de sobrestamento: **a)** fossem fundamentadas com expressa indicação dos dispositivos legais que as embasam e dos recursos representativos de controvérsia constitucional a que se relacionam; e **b)** explicitassem, em cotejo analítico, os pontos de contato entre a questão constitucional suscitada pelo recurso e a questão discutida no recurso paradigma. Seria importante, ainda, que fosse dada ampla publicidade, nos *sites* dos tribunais de origem: **a)** às decisões de sobrestamento; **b)** a listas de recursos sobrestados em função de paradigmas bem identificados; e **c)** aos autos desses recursos paradigma, ou, ao menos, ao teor desses recursos.

2. Heterogeneidade de atos normativos

2.1. Descrição do problema

Outro problema constatado foi o da *heterogeneidade das normas regimentais dos tribunais acerca da implementação do instituto da repercussão geral*, em suas distintas fases. Constatou-se ainda que, antes de qualquer disparidade, há tribunais que *simplesmente não dispensam qualquer tratamento normativo específico ao instituto*.

Diante desse conjunto heterogêneo de tratamentos regimentais, pode-se dizer que as deficiências mais encontradas foram:

a) simples remissão a normas do CPC ou reprodução de normas nele contidas, sem um necessário regramento mais detalhado; são exemplos os regimentos internos do TJ/MA²⁵ e do TRF-5²⁶;

b) tratamento incipiente do instituto da repercussão geral; são exemplos o Regimento Interno do TJ/DFT, em que o regime da repercussão geral centra-se no disposto no seu art. 234, de que constam unicamente remissões à legislação processual vigente e ao regime dos recursos repetitivos; o Regimento Interno do TRF-1, de que consta mera previsão da repercussão geral como requisito de admissibilidade dos recursos extraordinários e, ainda, previsão de que, admitido o recurso, os autos serão imediatamente remetidos ao STF²⁷; e o Regimento Interno da TNU, cujo tratamento da matéria restringe-se à distribuição interna de competências²⁸;

c) tratamento aprofundado de algumas fases do “ciclo de vida da repercussão geral”, sem que o mesmo nível de regulamentação seja dispensado a outras fases igualmente relevantes; é o caso, por exemplo, do Regimento Interno do TJ/MG, que traz, em seu art. 441-A, minucioso regime sobre o juízo de retratação, não se referindo, contudo, a outras fases do ciclo da repercussão geral, como a seleção de recursos representativos e o sobrestamento de recursos que guardem identidade com os representativos; e

d) regramento ausente, substituído por meras “orientações ou práticas internas” não exprimidas em atos normativos, que são informalmente aplicadas pelos servidores do tribunal.

Considerado o padrão “c” apontado acima (tratamento aprofundado de apenas algumas fases), observam-se determinados tópicos tratados por uns, mas não por outros atos regimentais: 10 tribunais contêm regramentos próprios sobre a verificação da presença, na peça recursal, de alegação preliminar de existência de repercussão geral da questão discutida no recurso extraordinário; 14 tribunais possuem regulamentação específica sobre a forma de impugnação da decisão que nega seguimento a recurso extraordinário; 06 tribunais possuem alguma regulamentação para definir as regras aplicáveis à fase de seleção do grupo de recursos reputado representativo de controvérsia constitucional, para envio ao STF; 08 tribunais contêm regramentos específicos sobre os critérios e o procedimento para sobrestamento de recursos; 03 possuem regras sobre a impugnação da decisão que sobresta recurso extraordinário; e 11 possuem

²⁵ RI/TJMA, art. 590, §§ 4º e seguintes.

²⁶ RI/TRF-5, arts. 221 e 223.

²⁷ RI/TRF-1, art. 308, I e § 2º.

²⁸ RI/TNU, arts. 7º, VIII e X, e 37.

alguma regulamentação sobre o procedimento a ser adotado após o julgamento de mérito, pelo STF, dos recursos extraordinários com repercussão geral (nesse último contexto, as normas costumam reproduzir a letra dos parágrafos 3º e 4º do art. 543-B do CPC).

2.2. Evidências dos problemas diagnosticados

A mais nítida heterogeneidade revelou-se na circunstância de que menos da metade dos tribunais objeto da pesquisa conta com algum *disciplinamento interno específico sobre o instituto da repercussão geral*. Deveras, dos 34 tribunais cujos regimentos internos e outros atos extrarregimentais foram investigados, apenas 15, ou 45% do total, possuem regulamentação específica, regimental e/ou extrarregimental sobre a repercussão geral. Os demais tribunais não tratam do instituto em seus regimentos internos²⁹. Esses dados foram corroborados pelas respostas aos questionários. Dentre os 32 tribunais respondentes, 15 indicaram a existência de normas internas sobre a repercussão geral³⁰, enquanto 17 afirmaram não contar com regulamentação interna sobre o instituto em qualquer de suas fases³¹.

a) Critérios para a seleção de recursos representativos

Alguns tribunais que indicaram possuir critérios para seleção dos recursos representativos também indicaram, em suas respostas aos questionários, quais os atos ou dispositivos normativos que preveem tais critérios. Analisando-se o conteúdo dessas disposições, observa-se que, de fora as meras reproduções do CPC³², os critérios de seleção de representativos mais frequentes são: a existência de outras questões de direito relevantes suscitadas no recurso; a maior diversidade de fundamentos tanto no acórdão recorrido como no recurso interposto; a divergência, se existente, entre os órgãos julgadores do tribunal; e a inexistência de interposição simultânea de outro

²⁹ Eis os que não tratam do instituto em seus regimentos: TJ/AC, TJ/AL, TJ/AM, TJ/AM, TJ/CE, TJ/GO, TJ/MT, TJ/MS, TJ/PR, TJ/PB, TJ/RN, TJ/RO, TJ/RR, TJ/SC, TJ/SE, TJ/TO, TRF-2, STJ e TNU.

³⁰ Foram eles: TJ/DFT, TJ/MA, TJ/MT, TJ/MG (3ª Vice-Presidência), TJ/PA, TJ/PR, TJ/RJ, TJ/RN, TJ/RR, TJ/RS, TJ/SP (Seção de Direito Privado), TJ/SP (Seção de Direito Público), TRF-1, TRF-4, TRF-5 e TNU.

³¹ Foram eles: TJ/AC, TJ/AL, TJ/BA, TJ/CE, TJ/ES, TJ/GO, TJ/MS, TJ/PB, TJ/PE, TJ/RN, TJ/RR, TJ/SC, TJ/SE, TJ/SP (Seção de Direito Criminal), TRF-2, TRF-3 e STJ.

³² Como é o caso do art. 223 do Regimento Interno do TRF-5.

recurso constitucional no mesmo processo, que eventualmente possa retardar o julgamento do paradigma. Confirmam-se alguns textos normativos:

Resolução nº 20/2009, do TJ/PA:

Art. 3º. (...)

§ 1º. O Presidente para encaminhar o(s) referido(s) recurso(s) levará em consideração preponderantemente:

I – além da questão de direito central, a existência de outras questões de direito relevantes suscitadas no Recurso;

II – a fundamentação recursal;

III – a divergência, se existente, entre os órgãos julgadores deste Tribunal, caso em que deverá ser observada a paridade no número de feitos selecionados.

.....
Regimento Interno do TJ/PR:

Art. 104. Os recursos serão selecionados levando-se em consideração, preferencialmente:

I – a existência de outras questões de direito;

II – a maior diversidade de fundamentos no acórdão e de argumentos nos recursos especial ou extraordinário;

III – a divergência, se existente, entre os órgãos julgadores deste Tribunal, caso em que deverá ser observada a paridade no número de feitos selecionados;

IV – a questão central de mérito, sempre que o seu exame puder tornar prejudicada a análise de outras questões periféricas arguidas no mesmo recurso.

.....
Resolução nº 03/2009 do TJ/RJ:

Art. 2º - Os recursos serão selecionados levando-se em consideração, preferencialmente:

a) a maior diversidade de fundamentos no acórdão e argumentos no recurso especial;

b) a divergência, se existente, entre os órgãos julgadores deste Tribunal, caso em que deverá ser observada a paridade no número de feitos selecionados;

c) a questão central de mérito, sempre que o exame desta puder tornar prejudicada a análise de outras questões periféricas argüidas no mesmo recurso;

d) a inexistência de interposição de outro recurso constitucional simultâneo no mesmo processo, que pudesse retardar o julgamento do paradigma, na forma do art. 543 e parágrafos do Código de Processo.

.....
Instrução nº 19/2008, do TJ/RO:

Art. 2º. (...)

Parágrafo único. (...)

III – Deverá [o diretor do departamento judiciário], em seguida, selecionar e submeter à apreciação do Presidente no mínimo 3 (três) feitos que representem a controvérsia instaurada, observando-se, preferencialmente, o seguinte:

a) outras questões de direito;

b) a fundamentação recursal;

c) a divergência, se existente, entre os órgãos julgadores deste Tribunal, caso em que se deverá observar a paridade no número de feitos selecionados.

b) Procedimentos para a seleção de recursos representativos

Quanto ao procedimento para a seleção de representativos, os tribunais que efetivamente o disciplinam adotam a estratégia de, primeiro, designar um órgão encarregado de fazer uma espécie de triagem de recursos potencialmente representativos, a qual há de ser reduzida a um

relatório. Este, então, é submetido à apreciação da presidência ou vice-presidência do tribunal, para que decida quais serão efetivamente remetidos ao STF.

É emblemático, como exemplo de boa prática, o caso do TJ/PA, em que se criou uma “Coordenadoria de Triagem de Recursos Especiais e Extraordinários” para auxílio da presidência do tribunal. No TJ/RO, em que também se apresenta um nível de regramento sobre o procedimento de seleção de paradigmas acima da média, a tarefa de triagem e produção deste relatório ficou simplesmente com o chamado “Departamento Judiciário”. Finalmente, há o caso do TJ/SP, em que inexiste propriamente um procedimento disciplinado sobre a seleção de paradigmas, mas simples atribuição de competência a determinados órgãos para o “acompanhamento semanal” da seleção de paradigmas. Vejam-se as normas:

Resolução nº 20/2009, do TJ/PA:

Art. 2º. Conclusos os autos do Recurso Extraordinário à Presidência, a Coordenadoria de Triagem de Recursos Especiais e Extraordinários tomará as seguintes providências:

I – Apontará, através de um relatório:

- a) os pressupostos de admissibilidade recursal.*
- b) o cotejo do Acórdão recorrido com as razões recursais, apontando os fundamentos legais.*
- c) a questão de direito central discutida no recurso e se a mesma foi considerada de repercussão geral, ou decidida, junto ao Supremo Tribunal Federal.*

II – Reunirá, se for o caso, todos os recursos múltiplos com argüição de repercussão geral, que tenham por fundamento idêntica questão de direito, hipótese prevista na primeira parte do caput do art. 543- B do Código de Processo Civil, elaborando um rol individual constando:

- a) sua natureza e o número de registro;*
- b) o juízo de origem;*
- c) os nomes das partes;*
- d) o nome do Relator e o Órgão julgador;*
- e) o resultado do julgamento, se unânime ou não, com a transcrição da respectiva ementa;*
- f) a questão de direito que foi apreciada e decidida e se há outras em discussão no recurso, bem como os artigos apontados como violados nas razões recursais.*

Art. 3º. Os recursos múltiplos, que preencham os requisitos do parágrafo único do art. 1º desta Resolução, serão apresentados pela Coordenadoria de Triagem ao Presidente do Tribunal que admitirá, nos termos do § 1º do art. 543-B do CPC, um ou mais recursos como representativo(s) da controvérsia, encaminhando-o(s) para o Supremo Tribunal Federal, mencionando que se trata de feitos cujas decisões tiveram por fundamento idêntica questão de direito, decididos originariamente ou pela via recursal.

Instrução nº 19/2008, do TJ/RO:

Art. 2º. Havendo multiplicidade de recursos extraordinários com fundamento em idêntica controvérsia, será selecionado um ou mais recursos representativos da controvérsia e encaminhado ao Supremo Tribunal Federal, sobrestando os demais, na origem, até o pronunciamento definitivo daquela Corte.

Parágrafo único. Antes da conclusão dos autos para juízo de admissibilidade do recurso extraordinário, o diretor do departamento judiciário, em constatando que o feito se enquadra na hipótese prevista na primeira parte do caput do art. 543-B do Código de Processo Civil, adotará as seguintes providências:

I – relacionará os feitos que tenham sido julgados por este Tribunal referentes à mesma matéria de direito, indicando:

(...)

III – Deverá, em seguida, selecionar e submeter à apreciação do Presidente no mínimo 3 (três) feitos que representem a controvérsia instaurada, observando-se, preferencialmente, o seguinte:
[Alíneas “a”, “b” e “c” já transcritas, sobre os critérios de seleção de representativo]

Regimento Interno do TJ/SP:

Art. 257. (...)

§ 1º As matérias dos recursos paradigmas constarão de lista específica, devidamente identificadas por tese numerada, ementa e números dos processos.

§§ 2º e 3º (...)

§ 4º A Secretaria do Órgão Especial ou a Coordenadoria dos Recursos Especiais e Extraordinários das Presidências de cada Seção, conforme o caso, é responsável pelo acompanhamento semanal dos recursos paradigmas.³³

c) Outros critérios e procedimentos não previstos expressamente em normas dos tribunais

De outro lado, há os tribunais que *não* apresentam normas sobre procedimentos de seleção de recursos representativos de questão constitucional controvertida. Deveras, dentre os 17 que responderam dispor de procedimento interno de seleção de representativos e de sobrestamento³⁴, 11 reconheceram que não dispunham de qualquer previsão desses procedimentos em atos normativos internos³⁵. Nesses casos, os respondentes descreveram apenas procedimentos adotados interna e, de certo modo, informalmente. São variados os critérios internamente adotados, como se pode depreender da lista de respostas a seguir:

TJ/AC: “A seleção dos recursos paradigmas e o sobrestamento dos recursos que lhe forem vinculados pressupõem a prévia análise do preenchimento dos requisitos formais e objetivos de admissibilidade recursal; caso contrário, em decisão fundamentada, procede-se diretamente ao juízo de admissibilidade negativo. Aplica-se, por analogia, a Resolução que regula, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, o procedimento relativo ao processamento dos recursos especiais com fundamento em idêntica questão de direito, nos termos do art. 543-C do Código de Processo Civil”.

TJ/CE: “Em primeiro lugar, todos os processos com recursos extraordinários são submetidos a uma triagem para verificar se apresentam a mesma matéria de recursos anteriores já sobrestados. Por outro lado, também é feita a verificação no sítio do STF sobre a existência de recursos representativos da controvérsia. Neste caso, havendo dúvidas sobre a semelhança, os RE têm seguimento normal e não são sobrestados”.

³³ Quanto a este último dispositivo do Regimento Interno do TJ/SP, vale acrescentar que o servidor da Seção de Direito Público do tribunal, em atenção ao questionário de pesquisa, respondeu que “em atendimento à determinação do art. 257 e parágrafos do RI, a pesquisa ao site informativo do STF é realizada semanalmente pelo Gabinete Técnico que atualiza a listagem interna, tanto para o sobrestamento dos feitos quanto para seu prosseguimento, observado nesta última hipótese a possibilidade de retorno dos autos à Turma Julgadora para retratação ou manutenção, ou baixa à vara de origem”. Aparentemente, a listagem interna de representativos diz respeito àqueles como tais reconhecidos pelo STF, cabendo indagar em que medida seria complementada por uma lista daqueles selecionados como tais pelo próprio órgão do TJ/SP.

³⁴ TJ/AC, TJ/CE, TJ/DFT, TJ/GO, TJ/MG (3ª Vice-Presidência), TJ/PA, TJ/PR, TJ/RJ, TJ/RN, TJ/RO, TJ/RR, TJ/RS, TJ/SP (Seção de Direito Público), TJ/SP (Seção de Direito Criminal), TRF-1, TRF-2 e TRF-5.

³⁵ TJ/AC, TJ/CE, TJ/DFT, TJ/GO, TJ/MG (3ª Vice-Presidência), TJ/RN, TJ/RR, TJ/RS, TJ/SP (Seção de Direito Criminal), TRF-1 e TRF-2.

.....
TJ/DFT: “Não há no âmbito do TJDFT qualquer instrumento normatizando este procedimento. A seleção de recursos, antes de ser encaminhada à apreciação do excelentíssimo presidente desta Corte, passa por uma análise junto ao STF para se verificar se a matéria é inédita naquela Corte e se no Distrito Federal será repetitiva. Caso afirmativo, são encaminhados os representativos e sobrestados os demais recursos. O assessor que primeiro identificar a hipótese de possível sobrestamento traz a questão à apreciação da coordenação que, junto ao presidente do tribunal, decidirá sobre a possibilidade de sobrestamento da questão com a necessária comunicação ao STF por meio dos recursos representativos, que no nosso caso serão 3 (três)”.

.....
TJ/GO: “Este Tribunal adotou os procedimentos do RISTF (art. 328 – alterado pela Emenda Regimental nº 21/2007)”.

.....
TJ/MG (3ª Vice-Presidência): “Através da identificação da mesma discussão constitucional em múltiplos processos e do acompanhamento do site do STF, nos links relativos à Repercussão Geral, e, ainda, através de telegrama do STF a este tribunal estadual”.

.....
TJ/RN: “É verificada a incidência de recursos com idênticas controvérsias em determinado espaço de tempo. Estabelecido um número mínimo neste espaço de tempo, elegem-se alguns recursos que contenham a controvérsia de direito com o máximo de repercussões possíveis, ou seja, a controvérsia mais complexa e completa. Após esta eleição, faz-se um criterioso juízo de admissibilidade, ou seja, respeitada as questões meritórias, realiza-se uma admissibilidade criteriosa para que estes representativos possuam condições mínimas de terem não só a repercussão reconhecida, mas que o mérito seja enfrentado”.

.....
TJ/RR: “O procedimento é concomitante à prolação do juízo de admissibilidade do recurso. Verificando a questão idêntica e a multiplicidade de recursos, o Presidente deixa de proceder à admissibilidade do recurso, selecionando os recursos representativos e sobrestando os demais. Não está previsto em nenhum instrumento normativo, até o presente momento”.

.....
TJ/RS (em relação aos sobrestados): “Antes da confecção do despacho de admissibilidade é consultada uma lista disponível no sistema de informática do TJRS que, por meio de palavras chave, auxilia a identificação de assuntos semelhantes cujas matérias devem ser sobrestadas devido à existência de RE paradigma ainda não julgado no STF. A rotina do procedimento não está previsto em ato normativo, mas é tema de orientação setorial”.

.....
TJ/SP (Seção de Direito Criminal): “Não há previsão em instrumento normativo. O órgão responsável anota as questões jurídicas mais recorrentes e verifica se os recursos abordam somente tais questões, a fim de suspendê-los. Ocorrida a suspensão, os processos e as questões são anotados para acompanhamento e, após a publicação, aguardam em cartório”.

.....
TRF-1: “Não tem previsão normativa. Buscam-se recursos que superam os óbices de admissibilidade e em que as teses encontram-se mais bem fundamentadas”.

.....
TRF-2: “A utilização da Tabela Única de Assuntos (TUA) e do Portal de Estatísticas”.

d) Ato e procedimento de sobrestamento de recursos

Quanto ao ato e ao procedimento de sobrestamento de recursos, destaca-se a existência de alguns regramentos, que variam entre os tribunais que efetivamente os disciplinam. Há regras:

esclarecendo que o sobrestamento de recursos extraordinários não implica suspensão dos efeitos da decisão recorrida; prevendo o cabimento, contra decisão de sobrestamento, de pedido de reconsideração pela parte interessada; dispondo sobre o conteúdo da decisão de sobrestamento e exigindo, nesse sentido, que desta decisão conste o número do processo paradigma, a sua ementa, a numeração da tese controvertida, a corte superior em que está o paradigma, a demonstração da adequação da controvérsia tratada no recurso àquela tratada no paradigma, a ementa da própria decisão de sobrestamento e a numeração do processo em que exarada; e determinando o registro dos feitos suspensos em sistema de informática.

Exemplo de disciplinamento do conteúdo da decisão de sobrestamento nos termos acima, que se destaca como boa prática, está no regimento interno do TJ/SP (embora no mesmo regimento não se encontre um nível de detalhamento das regras sobre seleção de paradigmas tão denso quanto o reservado ao trato do sobrestamento). Confirmam-se as normas adotadas pelo tribunal paulista e por outros tribunais:

Resolução nº 20/2009, do TJ/PA:

Art. 3º. [Já transcrito, sobre o procedimento de seleção de representativos]

§ 1º [Já transcrito, sobre critérios de seleção de representativos]

§ 2º. Os demais recursos múltiplos ficarão sobrestados mediante despacho do Presidente, aguardando na Coordenadoria de Triagem de Recursos, decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal acerca da questão de direito, objeto da controvérsia.

§ 3º. O sobrestamento dos recursos extraordinários não implica suspensão dos efeitos da decisão recorrida, que poderá, na forma da lei, ser executada provisoriamente.

Regimento Interno do TJ/PR:

Art. 105. Os demais recursos que tratem de idêntica questão de direito ficarão sobrestados, devendo aguardar, no Departamento Judiciário, após certificado o ocorrido pelo setor competente, o pronunciamento definitivo dos Tribunais Superiores.

Art. 106. O recorrente, não concordando com a seleção ou com o sobrestamento de seu recurso, poderá requerer, fundamentadamente, a reconsideração da referida deliberação; em caso de deferimento, proceder-se-á, desde logo, ao juízo de admissibilidade recursal.

Resolução nº 03/2009, do TJ/RJ:

Art. 3º - Os recursos não selecionados ficarão sobrestados até o julgamento do recurso paradigma afetado pelo Tribunal Superior, procedendo-se ao lançamento no sistema de informática.

Parágrafo único - Da decisão de sobrestamento constará, ainda, a ementa da tese e respectiva numeração.

Instrução nº 19/2008, do TJ/RO:

Art. 3º. Recebendo os autos, o Presidente, concordando com a seleção elaborada pelo diretor do departamento judiciário, admitirá os recursos extraordinários interpostos, nos termos da segunda parte do § 1º do art. 543-B do Código de Processo Civil, mencionando que se trata de feitos cujas decisões tiveram por fundamento idêntica questão de direito, decididos originariamente ou pela via recursal.

§ 1º. Na hipótese de o Presidente discordar da seleção a que se refere a primeira parte do § 1º do art. 543-B do Código de Processo Civil, com base no rol elaborado na forma das alíneas do inciso I do parágrafo único do art. 2º desta Instrução, determinará que outros feitos lhe sejam submetidos à apreciação, procedendo-se, em seguida, na forma estabelecida no caput deste artigo.

§ 2º. Os outros feitos relacionados serão devolvidos ao departamento judiciário de origem, devendo ali permanecer sobrestados, neles certificando-se acerca do pronunciamento do Presidente, com base no caput deste artigo, no aguardo do pronunciamento do Supremo Tribunal Federal.

.....
Regimento Interno do TJ/SP:

Art. 257. Recebido o ofício dos Tribunais Superiores comunicando a admissão da existência de Repercussão Geral ou de Recurso Repetitivo, o Presidente do Tribunal ou da Seção, conforme o caso, determinará a suspensão dos recursos extraordinário e especial correspondentes, certificando-se nos autos, que serão encaminhados ao setor próprio, até o pronunciamento definitivo.

§ 1º [Já transcrito, sobre o dever de constituição de lista específica de matérias constantes de recursos paradigmas]

§ 2º Do despacho de suspensão constarão:

I – o número do processo paradigma, sua ementa, a numeração da tese controvertida e a corte superior;

II – a adequação da controvérsia ao recurso paradigma, a ementa e numeração.

§ 3º Os feitos suspensos deverão ser inseridos em sistema de informática, que conterá:

I – despacho de suspensão;

II – número do processo;

III – ementa;

IV – numeração da tese;

V – corte superior.

§ 4º [Já transcrito, sobre o órgão competente para “acompanhamento semanal” de recursos paradigmas].

e) Recurso cabível contra decisões dos tribunais de origem que erroneamente classificam a questão discutida em recurso extraordinário como idêntica à tratada em um paradigma

Ademais, quanto ao recurso cabível contra determinadas decisões dos tribunais de origem, vale atentar para a existência de mais disparidades preocupantes entre normas regimentais. Em 19 de novembro de 2009, o STF julgou a Reclamação nº 7.569/SP (rel. Min. Ellen Gracie), firmando o entendimento de que, contra ato da presidência de tribunal de origem que tenha erroneamente classificado o caso concreto como idêntico àquele em que o STF tenha negado a existência de repercussão geral, julgando assim prejudicado o recurso extraordinário interposto, o único recurso cabível é o agravo interno perante o próprio tribunal de origem. Não cabe agravo de instrumento dessa decisão.

Tendo isso em vista, nesta pesquisa analisaram-se as normas regimentais e extrarregimentais dos tribunais de origem a fim de se descobrir quais os recursos previstos, em

seus regimentos, contra esse tipo de decisão. A partir da análise das normas de organização interna dos tribunais de origem, foram identificadas previsões de três meios de impugnação de decisões que, no juízo prévio de admissibilidade, admitem ou negam seguimento a recurso extraordinário: o agravo de instrumento; o agravo regimental; e a medida cautelar. Dentre os 34 tribunais de origem pesquisados, 20 possuem previsão regimental acerca dos recursos cabíveis contra decisões que admitem ou negam seguimento a recursos extraordinários³⁶. Todos os 20 indicam o agravo de instrumento como via adequada de impugnação; destoam apenas as regras do TRF-4, que indicam, também, o agravo regimental, e as do TRF-5, que indicam, além do agravo de instrumento, também a medida cautelar.

Em algumas hipóteses, verificam-se vedações expressas a determinados instrumentos recursais. São os casos do TJ/AL, TJ/ES, TJ/PA, TJ/PI, TJ/SP, TJ/SE e do TRF-1, cujas normas internas expressamente inviabilizam a interposição de agravo regimental como meio de impugnação de tais decisões. Em específico, note-se que o TRF-2 traz, em seu regimento interno, vedação à interposição de agravo regimental e de agravo interno, enquanto o regramento emanado do TJ/PI veda o agravo regimental e o agravo em mesa. Finalmente, há três tribunais – TJ/BA, TJ/PR e TRF-4 – cujas normas vedam, expressamente, a interposição de pedido de reconsideração diante das decisões que determinam o sobrestamento dos recursos extraordinários.

Este panorama das normas regimentais destoa, em certa medida, da regra emanada da citada Reclamação nº. 7.569/SP, que prevê o agravo interno como único meio de impugnação das decisões nela tratadas.

2.3. Possíveis soluções

Num eventual – e necessário – esforço de uniformização nacional de normas aplicáveis aos procedimentos adotados pelos tribunais do país, pontos que mereceriam atenção, diante dos problemas evidenciados pela pesquisa, são:

a) definição de quais os recursos cabíveis nas diversas etapas da repercussão geral (ou até mesmo as hipóteses de não cabimento);

³⁶ TJ/AL, TJ/AP, TJ/CE, TJ/DFT, TJ/GO, TJ/MA, TJ/MS, TJ/MG, TJ/PA, TJ/PE, TJ/PI, TJ/RO, TJ/RR, TJ/SC, TJ/SE, TJ/TO, TRF-1, TRF-3, TRF-4 e TRF-5.

b) em especial, a estipulação, mediante norma adequada, de uma solução nacional única para a impugnação das decisões dos tribunais de origem que tenham erroneamente classificado o caso concreto como idêntico àquele em que o STF tenha negado a existência de repercussão geral; com isso, quando o recorrente entender que seu recurso extraordinário foi erroneamente considerado como prejudicado, ele terá um meio de impugnação desta decisão; seguindo a orientação que o STF adotou na Reclamação nº 7.569/SP, essa impugnação seria feita ao próprio tribunal de origem mediante agravo interno (embora uma nova norma nacional possa solucionar esse tema de modo diverso);

c) exigência de exteriorização da decisão de seleção de recurso representativo, para envio ao STF;

d) definição dos critérios e do procedimento de seleção do recurso representativo, criando-se um sistema de comunicação entre o STF e os tribunais de origem do país, para a remessa de paradigmas desses àquele, de forma concertada e organizada, de sorte a permitir ao STF a instituição de uma pauta prioritária de julgamentos;

e) definição da possibilidade ou impossibilidade de suspensão de processos em fase anterior à do recurso extraordinário, quando versarem sobre questões que aguardem definição do STF, em julgamento de repercussão geral;

f) definição do momento em que deve ser realizado o juízo de admissibilidade dos recursos extraordinários e quais os requisitos de admissibilidade cujo cumprimento há de ser verificado pelo tribunal *a quo*; e

g) estipulação de qual o órgão competente para realizar o juízo de retratação.

Como fontes de inspiração para este fim poderiam ser consultados:

a) o entendimento de que cabe agravo interno para fins de impugnação da decisão de tribunal de origem que tenha erroneamente classificado a questão discutida em recurso extraordinário como idêntica à de dado paradigma, tal como fixado pelo STF na citada Reclamação nº 7.569/SP;

b) o tratamento abrangente de todas as fases do “ciclo de vida da repercussão geral” dado pelo regimento interno do TJ/PR³⁷, em especial o reservado aos critérios de seleção de recursos

³⁷ RI/TJPR, arts. 102 a 113.

representativos de controvérsia constitucional³⁸ e ao meio de impugnação das decisões que determinam o sobrestamento de recursos extraordinários³⁹;

c) os critérios de seleção de recursos representativos de controvérsia constitucional, previstos nas Resoluções nº 03/2009 e nº 04/2009, do TJ/RJ;

d) a distribuição de competências encontrada na Instrução nº 019/2008, do TJ/RO, bem como a estipulação de critérios de seleção dos recursos paradigmáticos para envio ao STF⁴⁰;

e) a exigência, constante da Resolução nº 20/2009, do TJ/PA, de que sejam explicitadas, no momento do agrupamento dos recursos que representem dada controvérsia constitucional, as questões de direito apreciadas e decididas em cada recurso⁴¹; e

f) o dever de disponibilização, no sítio do tribunal na Internet, de lista atualizada das matérias discutidas nos recursos selecionados como paradigma e encaminhados ao STF, prevista no art. 1º da Resolução nº 04/2009, do TJ/RJ.

Ainda, uma sugestão final, quanto ao impacto do instituto da repercussão geral na duração dos processos.

O requisito da repercussão geral tem, entre outros fins, o de fomentar a obediência de instâncias inferiores do Poder Judiciário a um conjunto de julgamentos paradigmáticos do STF. E o sistema de julgamento por amostragem tem por fim permitir a aplicação do resultado de um único julgamento a diversos outros casos envolvendo idênticas questões jurídicas. Ambas as inovações, potencialmente, contribuiriam para a redução do tempo de duração dos processos. Afinal, o STF ficaria desincumbido de julgar, uma a uma, as causas repetitivas, podendo se concentrar no julgamento dos feitos mais importantes, de maior repercussão, tornando-se assim capaz de realizar uma prestação jurisdicional mais célere e de maior qualidade; e suas decisões rapidamente reverberariam por múltiplas causas, tratando de idênticas controvérsias, por todos os tribunais inferiores.

Ocorre que, para que este desiderato de redução da duração dos processos (via repercussão geral e julgamento por amostragem) fosse mesmo atingido, seria importante o enfrentamento de um problema de gerenciamento da pauta de julgamentos do STF que se tem verificado na prática. Ao STF, aparentemente, não é dada ciência da quantidade de recursos

³⁸ RI/TJPR, art. 104.

³⁹ RI/TJPR, art. 106.

⁴⁰ Instrução nº 019/2008, do TJ/RO, art. 2º, inciso III, alíneas *a*, *b* e *c*.

⁴¹ Resolução nº 20/2009, do TJ/PA, art. 2º, II, *f*.

sobrestados na origem em razão de cada paradigma recebido. Os tribunais na origem muitas vezes sequer têm essa informação registrada. Assim, o registro dessas informações por parte dos tribunais de origem, aliado à criação de procedimentos nacionais e uniformes para a comunicação dessas informações ao STF, poderia contribuir para que o STF tomasse ciência das causas mais comuns nos tribunais do Brasil e, dessa forma, melhor gerenciasse as prioridades de sua pauta de julgamentos. Isto seria um fator positivo de impacto no tempo de duração dos processos judiciais que envolvam a interposição de recursos extraordinários.

IV. SÍNTESE DAS CONCLUSÕES

Diante do exposto apresenta-se uma síntese das conclusões alcançadas pela pesquisa:

1. Falta, nas decisões do STF, uniformidade no modo de expressão de questões discutidas nos recursos extraordinários. Além disso, encontraram-se casos em que a questão constitucional não foi expressa de forma clara.
2. Há pouca troca de argumentos em plenário virtual. Poucos são os ministros que decidem oferecer novos argumentos para definir a questão constitucional discutida e a existência de repercussão geral desta questão.
3. O quórum constitucional de 2/3 para rejeição de repercussão geral e a ausência de manifestação em plenário virtual não são responsáveis pelo grande número de casos com repercussão geral reconhecida. Isso porque, na grande maioria desses casos, houve manifestação expressa por mais da metade dos ministros em favor do reconhecimento da repercussão geral.
4. Há matérias em que o tribunal, proporcionalmente, reconheceu mais casos com repercussão geral: direito penal, processual penal e tributário.
5. Os principais critérios utilizados pelos ministros para afirmar a existência ou não de repercussão geral de uma questão discutida são o número de pessoas e o de processos judiciais afetados.

6. O STF tem apresentado um crescente rigor na admissão da repercussão geral de recursos extraordinários. Tal rigor, entretanto, não se revela crescente quando analisadas somente questões que eram realmente constitucionais (excluídas, portanto, questões infraconstitucionais, inquestionáveis por recurso extraordinário) submetidas ao tribunal.
7. Os ministros adotaram nos recursos extraordinários praticamente os mesmos critérios de admissibilidade de *amici curiae* aplicados no controle abstrato de constitucionalidade.
8. Foram encontradas diversas decisões, de caráter geral, sobre aspectos procedimentais do regime da repercussão geral. Isso demonstra que a repercussão geral é um instituto em construção.
9. Há falta de previsão clara de instrumentos de revisão de tese, especialmente nos casos de ausência de repercussão geral.
10. Falta determinação inequívoca sobre em que momento os tribunais de origem devem avaliar os demais requisitos de admissibilidade dos recursos extraordinários.
11. É importante dar maior publicidade e divulgação das decisões do STF que definem aspectos procedimentais relativos à repercussão geral para que os tribunais de origem e a sociedade como um todo possam operacionalizar o instituto de forma mais eficiente.
12. Faltam adequado registro e organização de informações relativas à implementação do instituto da repercussão geral, em bancos de dados, pelos tribunais de origem.
13. Falta mais ampla publicidade e divulgação, inclusive pela Internet, de informações relativas à implementação do instituto da repercussão geral pelos tribunais de origem. Além disso, faltam normas regimentais que determinem aos tribunais a disponibilização dessas informações para acesso público.
14. Há heterogeneidade nas normas regimentais dos tribunais acerca da implementação do instituto da repercussão geral, em suas distintas fases, especialmente quanto a critérios e procedimento para a seleção de recurso extraordinário paradigma, ato e procedimento de sobrestamento de recurso extraordinário e definição do recurso cabível contra determinadas decisões do ciclo da repercussão geral. Além disso, há tribunais que simplesmente não dispensam qualquer tratamento normativo específico ao instituto.