

REPENSANDO A REPERCUSSÃO GERAL: AS DEFICIÊNCIAS NO DESENHO PROCEDIMENTAL DA REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL COMO FILTRO DE ADMISSIBILIDADE DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS

Hugo Assis Passos¹

José Caldas Gois Jr²

Resumo

Reflexão sobre a inserção do filtro da repercussão geral da questão constitucional no direito pátrio, bem como a respeito das mudanças no controle de constitucionalidade difuso diante do advento da emenda constitucional 45/2004, das alterações no direito infraconstitucional, Lei 11.418/2006, e regimento interno do STF, e sobre o tratamento do tema da repercussão geral dispensado pelo novo CPC, sob o viés da busca pela célere tutela jurisdicional e do cumprimento do devido processo legal. Estrutura-se numa análise do constitucionalismo brasileiro e os seus reflexos na teoria e prática da corte constitucional, seguido por uma investigação sobre o instituto da repercussão geral na feição brasileira e sua comparação com outros institutos congêneres existentes em outros países. Suscita-se as problemáticas atinentes à implementação da repercussão geral como requisito de admissibilidade ao Recurso Extraordinário, especificamente, sobre o desenho institucional criado para reconhecimento da repercussão geral e, por fim, analisa-se a abordagem dada à questão no Novo Código de Processo Civil. A metodologia utilizada foi a revisão da bibliografia atinente ao tema, bem com a análise de jurisprudência e dados estatísticos disponibilizados pelo Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Repercussão Geral; Jurisdição; Constitucional; Novo Código de Processo Civil.

INTRODUÇÃO

O advento da emenda constitucional 45/2004, gênese da denominada reforma do judiciário, proporcionou mudanças na organização e funcionamento da Justiça brasileira. Destaca-se a inserção no ordenamento jurídico pátrio do filtro da repercussão geral e do princípio da razoável duração do processo como direito fundamental, medidas de racionalização do Judiciário Brasileiro, em busca de maior celeridade e da efetiva tutela jurisdicional.

¹ Professor Universitário – UNDB. Conselheiro Estadual da OABMA. Presidente da Comissão de Direito do Consumidor da OABM. Especialista em Direito Processual Civil. Mestrado em Direito Constitucional e Sociedade em curso – IDP. E-mail: hugopassos@assispassos.adv.br

² Professor Universitário UNICEUMA. Coordenador da Pós-Graduação em Direito Civil e Processo Civil da Universidade CEUMA. Especialista em Metodologia do Ensino Superior. Mestre em Direito Público pela UFPE. Conselheiro do Instituto Brasileiro de Pesquisa em Direito de Informática – IBDI. E-mail: goisjr@cgadv.com.br

Mas este processo de transformação não está acabado, ao contrário, impõe constante reflexão sobre o aperfeiçoamento dos instrumentos de racionalização da atuação do judiciário, a exemplo, pois do objeto de análise deste artigo, o filtro da repercussão geral nos recursos extraordinários, que mesmo após passados 10 anos da Emenda 45 ainda é fonte de inúmeras controvérsias doutrinárias e jurisprudências.

É inegável que o instituto da Repercussão Geral proporcionou a diminuição de dois terços dos estoques de processos no Supremo Tribunal Federal, segundo dados divulgados na página do próprio Tribunal na *internet*, dando realização parcial, portanto, aos objetivos traçados pela reforma do judiciário, muito embora esta redução não tenha alcançado os Tribunais e juízos ordinários, diante de expressivo número de recursos sobrestados no aguardo das decisões de mérito dos recursos extraordinário, em verdadeiro congestionamento de demandas que atinge os anseios por uma célere e efetiva atuação jurisdicional

Logo, mostra-se plausível a investigação sobre a questão de se saber em que medida a implementação da repercussão geral trouxe consequências negativas para a jurisdição constitucional e quais medidas podem ser tomadas para a melhoria do processo e o equacionamento de tais malefícios buscando uma tutela mais justa e condizente com os objetivos preceituados pela constituição aos denominados recursos excepcionais bem como às garantias processuais dadas aos litigantes.

A instituição da repercussão como super-filtro, acima inclusive dos requisitos específicos já existentes atinentes ao Recurso Extraordinário, pode ter como consequências diversos malefícios tal como a retirada do STF do controle das questões constitucionais que, não obstante não possuam repercussão geral, possam ter entendimento divergente entre tribunais, o que desvirtua uma das mais importantes características dos recursos excepcionais, qual seja, a de uniformizar a aplicação da norma federal e constitucional em todos os entes federativos.

Ademais a utilização de novas tecnologias no processo decisório dos recursos extraordinários, em específico, o plenário virtual, exige uma avaliação da conformidade de tais ferramentas às garantias constitucionais e processuais já conferidas aos litigantes de modo a aferir se os instrumentos técnico-operacionais não atentam contra os princípios estruturadores da atividade jurisdicional no nosso país.

Estrutura-se a pesquisa em duas frentes. Em um primeiro momento, de natureza teórica, buscar-se-á a análise da literatura nacional e estrangeira sobre o tema da repercussão geral da questão constitucional e a criação de filtros pelas cortes constitucionais.

Levando em consideração a necessária contextualização da produção do conhecimento, no tempo e no espaço, partindo-se da reflexão crítica sobre o contexto e dos meios e teorias a serem utilizados para a produção do conhecimento, revela-se fundamental esta primeira fase da pesquisa (GUSTIN e DIAS, 2006, p. 7).

Em segundo momento, a partir de dados obtidos perante o site do Supremo Tribunal Federal, buscou-se estatísticas sobre a quantidade de questões constitucionais em sede de recurso extraordinários em que a repercussão geral fora reconhecida; assim como avaliar a existência e o número de decisões de mérito nos recursos extraordinários após o reconhecimento da repercussão geral, com o intuito demonstrar como o STF tem utilizado o instituto. Finalmente, passou-se à leitura e análise do texto sancionado do novo código de processo civil, visando identificar possíveis soluções à problemática encontrada.

Através da supracitada análise quantitativa e qualitativa, pretende-se evitar um enfoque enciclopedista na pesquisa a ser realizada, adstrita a argumentos de autoridade, descritiva, reprodutora de manuais ou meros aprofundamentos dos materiais já existentes, com o fito de problematizar os temas e produzir conhecimento e não apenas reproduzi-lo. (XIMENES, 2015)

O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO E O PAPEL DE SUA CORTE CONSTITUCIONAL.

A organização do Estado brasileiro pode ser compreendida a partir de duas correntes ideológicas distintas, quais sejam, o Constitucionalismo e a Democracia. Segundo a terminologia da constituição de 1988, o Brasil é um Estado democrático de direito.

Este preceito evidencia duas correntes ideológicas que representam, quanto ao estado constitucional, a existência de limitações ao poder Estatal e o respeito aos direitos fundamentais; e em relação à democracia, a ideia de soberania popular.

Contudo, o constitucionalismo democrático, nas últimas décadas, vivenciou profundas modificações em sua teoria e prática, notórias na atuação dos tribunais. Tal fenômeno foi denominado por teóricos espanhóis e italianos de neoconstitucionalismo com fortes repercussões nos estudiosos do direito brasileiro (SARMENTO, 2009).

Consigne-se que não se pretende debater sobre as diversas correntes filosóficas que embasam os neoconstitucionalistas, mas, na realidade, demonstrar os efeitos de tal concepção na teoria e na prática dos tribunais brasileiros.

Os referidos efeitos representativos das alterações do pensamento jurídico brasileiro sob a influência do neoconstitucionalismo podem ser sintetizados no reconhecimento da força normativa e efetividade da constituição, rejeição ao formalismo jurídico e adoção de raciocínios jurídicos mais abertos – ponderação, tópica e teoria da argumentação -; constitucionalização do direito, evidenciada pela irradiação das normas e valores constitucionais para todos os ramos do direito; reaproximação do direito de concepções morais e políticas e judicialização da política e das relações sociais (SARMENTO, 2009).

É coerente ressaltar que as supracitadas transformações na teoria e prática do direito constitucional brasileiro podem ser concentradas em três marcos fundamentais, quais sejam: marco histórico, a constituição de 1988 e a redemocratização no país; marco filosófico, o pós-positivismo, que concebe que o direito se relaciona com a filosofia moral e política, assim como prega a utilização dos valores na interpretação jurídica, reconhece a força normativa aos princípios e sua diferença com as regras jurídicas, sustenta a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica, a criação de uma nova hermenêutica e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada na dignidade da pessoa humana; por fim, como marco teórico, a afirmação da força normativa das disposições constitucionais, a expansão da jurisdição constitucional, com a criação de tribunais constitucionais e de uma nova hermenêutica constitucional (BARROSO, 2013, 30-31).

Dentre as transformações citadas na teoria e prática do direito constitucional brasileiro, uma especial merece atenção, em razão da sua pertinência com tema ora em análise: a expansão da jurisdição constitucional.

A previsão no ordenamento pátrio de um tribunal constitucional, assim como da previsão de controle de constitucionalidade concentrado, com número significativo de legitimados à propositura de ações constitucionais, bem como da possibilidade de controle difuso de constitucionalidade, proporcionou ao Supremo Tribunal Federal notório protagonismo na resolução de questões constitucionais relevantes do ponto de vista político, social, econômico e, até mesmo, moral, na atualidade (BARROSO, 2013, p. 31).

No mesmo sentido, observa-se a previsão pelo direito brasileiro que os demais órgãos do Poder Judiciário são igualmente legitimados a analisar questões constitucionais incidentes nas demandas sob julgamento, fato que, diante da amplitude continental de nosso país e da pluralidade da composição dos órgãos do Poder Judiciário, proporciona as mais diversas interpretações sobre temas constitucionais o que enseja o necessário papel uniformizador das instâncias excepcionais.

Em que pese a relevância do debate sobre quem deve possuir a última palavra sobre interpretação das normas constitucionais, no Brasil, o Supremo Tribunal Federal, diante da expansão da jurisdição constitucional, ocupa posição de destaque, sendo o guardião das disposições constitucionais. Porquanto, observa-se a crescente participação do órgão de cúpula do judiciário brasileiro no debate de temas de natureza política, social e moral.

Cabe ao Supremo Tribunal Federal, como função precípua, o julgamento das questões constitucionais relevantes do ponto de vista econômico, social, político, jurídico e moral, assim como a guarda da integridade e a interpretação final sobre os preceitos constitucionais.

Dentre as consequências de tal protagonismo, constata-se o congestionamento de demandas no Supremo Tribunal Federal, objeto de permanentes preocupações sobre o modo de solução da denominada “crise numérica” que acomete o judiciário.

A REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS

Visando à racionalização do processo a Emenda n. 45 promoveu alterações no processamento dos recursos extraordinários, em face do grande acúmulo de feitos desta natureza no Supremo Tribunal Federal e juízos ordinários.

O artigo 102, § 3º, da CF, por exemplo, passou a exigir como pressuposto de admissibilidade recursal a demonstração da relevância social, econômica, jurídica e política, assim como a transcendência da questão constitucional para admissão do recurso extraordinário podendo ser recusada pela manifestação de 2/3 dos membros do tribunal; trata-se do instituto da repercussão geral da questão constitucional.

Neste sentido, as alterações, em busca da racionalização do Poder Judiciário, outorgaram, em específico, ao Supremo Tribunal Federal duas vantagens, quais sejam, a possibilidade de selecionar as controvérsias mais importantes e de conferir o efeito multiplicador às suas decisões, ou seja, dedicar-se aos casos mais prementes e relevantes (FUCK, 2014, p. 377).

Nota-se que esta mudança de concepção no julgamento dos recursos extraordinários demonstra a preocupação do legislador constituinte derivado com o papel a ser desempenhado pela corte constitucional brasileira e com a racionalização do Poder Judiciário, mas altera uma das consagradas características dos Recursos Excepcionais qual seja, a de uniformizar a jurisprudência nos diversos entes federados uma vez que agora existe a possibilidade de uma questão constitucional, desde que não dotada de repercussão geral, ser entendida de maneira diferente por tribunais de diferentes jurisdições.

O pressuposto da repercussão geral reafirma a ideia de que a função precípua do recurso extraordinário não é a análise do caso concreto, mas da questão constitucional subjacente, sendo análise do caso concreto uma consequência da sedimentação da tese constitucional debatida no processo, fenômeno ordinariamente denominado objetivação do recurso extraordinário (NOGUEIRA, 2014, p. 572).

Destaca-se, por relevante, que a preocupação com as finalidades precípua das cortes constitucionais e com a racionalização do julgamento das demandas existentes nos tribunais não é uma peculiaridade brasileira, ao contrário, em ordenamentos jurídicos estrangeiros, a inserção de filtros destinados a selecionar os casos a serem julgados pelas cortes constitucionais também se mostra uma realidade.

É coerente exemplificar o *writ of certiorari* de competência da Suprema Corte Americana, no sistema do *common law*; nos países do sistema do *civil law*, pode-se citar a análise da significação fundamental (*grundsätzliche Bedeutung*), por meio do recurso (*revision*) e o requisito do *Verfassungsgeschwerde*, na Alemanha; do recurso de Amparo, no Tribunal Constitucional Espanhol; na Argentina, o *iuris de gravedad institucional* e na Áustria, o critério da autorização pelo Tribunal (*Revisionsgericht*) (LAMEIRA, 2014, p. 202-203).

Percebe-se que a criação de filtros constitucionais é uma realidade mundial, fato que demonstra relevância do desafio das cortes constitucionais de reestruturar e racionalizar suas funções em busca da concretização de direitos fundamentais.

Pontua-se que variados avanços procedimentais proporcionaram celeridade no reconhecimento da repercussão geral das questões constitucionais, quais sejam, a criação do plenário virtual, a extensão das competências da Presidência, a formulação de questões de ordem, o tratamento dado aos agravos de instrumento, pressupostos formais de admissibilidade e a organização de núcleos de repercussão geral nos tribunais brasileiros (FUCK, 2014, p. 381).

Todavia, novos desafios surgem diante da imperiosa necessidade de adequação aos princípios constitucionais e garantias processuais que estes albergam.

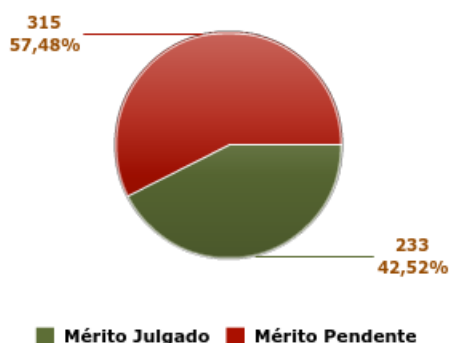
A primeira grande justificativa da instituição de filtros é a racionalização e dinamização da prestação jurisdicional. No supremo Tribunal Federal, no mesmo período entre o segundo semestre de 2007 e o primeiro semestre de 2012, o uso da repercussão geral minimizou em 64% os recursos distribuídos e proporcionou a diminuição de 58% de processos recursais; em 2011, 8.683 processos de juizados Federais da Segunda Região; 33.325 de juizados Federais da Terceira região; 29.878 de juizados da Quarta Região; 15.775, da Quinta Região (MENDES, 2014, p. 48-49).

Tal consequência positiva, entretanto, não se refletiu nas instâncias eminentemente recursais. Assim, foram sobrestados 2.207 processos no Superior Tribunal de Justiça; 21.002 no Tribunal Superior do Trabalho, 8.676 do Tribunal Regional da Primeira Região e 35982 do Tribunal da Quarta Região. Contudo, os ministros, no Supremo, não julgaram o mérito de metade das matérias com repercussão geral reconhecida (MENDES, 2014, p. 48-49).

Neste cenário o que se constata é um novo gargalo processual que se mostra agora, não resultante da interposição de novos recursos, mas do não julgamento dentro do Corte Constitucional brasileira dos recursos que já tiveram repercussão geral reconhecida e ainda não tiveram o mérito julgado. (CAETANO, 2014, p. 281)

Figura 1³

Julgamento de Mérito



O referido gráfico demonstra o julgamento de mérito dos temas que tiveram repercussão reconhecida. Tal fato corrobora a afirmação do surgimento de um novo gargalo no Supremo Tribunal Federal, qual seja: a morosidade no julgamento de mérito dos recursos extraordinários após sua admissibilidade, reconhecida a repercussão, com efeitos significativos nos juízos ordinários, diante sobrestamento dos feitos.

OUTRAS PROBLEMÁTICAS ATINENTES À IMPLEMENTAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL COMO REQUISITO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

A inserção de novas tecnologias no Poder Judiciário brasileiro tem se evidenciado pela implementação ordinária de instrumentos tecnológicos na prática judicial, a exemplo da virtualização dos juizados especiais e da implantação do Processo Judicial Eletrônico – Pje.

No que concerne ao julgamento dos recursos extraordinários, após a criação do filtro da Repercussão Geral, o denominado plenário virtual foi o meio tecnológico utilizado pelo Supremo Tribunal Federal para racionalizar o julgamento da existência de relevância social, econômica, jurídica e política em sede de controle difuso.

Inicialmente, é importante destacar que o plenário dentro da arquitetura institucional do Supremo Tribunal Federal é o órgão destinado ao julgamento da repercussão geral, de modo eletrônico, contudo, o denominado plenário virtual não teve seu rol de competência expressamente delimitado pelo Regimento Interno do Supremo.

Apesar deste meio ter sido implantado para racionalizar a análise da preliminar de Repercussão, muitos são os críticos do referido meio eletrônico diante da constatação de deficiências.

³ Disponível em: <http://www.stfjus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=numeroRepercussao> vol.09, nº. 01, Rio de Janeiro, 2016. pp. 39-55

Estas são decorrentes de seu desenho institucional, falta de transparência, voto tácito, discricionariedade e deficiência de fundamentação – comportamento decisório dos ministros (MEDINA, 2014, p.71-72).

No que concerne à transparência no processo de decisório, a constituição brasileira a concebe como direito fundamental. Quando foi implantado, em 2007, o plenário virtual não era público, seu acesso era limitado aos ministros; mas em 2008, o acesso foi liberado ao público em geral, contudo, ainda existe amplo espaço de ampliação da transparência dos julgamentos no plenário virtual (MEDINA, 2014, p. 71-72).

Analisando-se o processo decisório no plenário virtual, verifica-se que não existem critérios claros para submissão de temas ao meio eletrônico de julgamento; igualmente, não há transparência para o elevado grau de abstenção dos ministros, nem quanto aos fundamentos dos votos dos ministros, pois é comum que os acórdãos não tragam o fundamento da tese vencedora, diante do voto tácito; por fim, a ausência de participação das partes e do amigo da corte durante a sessão de julgamento (MEDINA, 2014, 71-72).

Em relação à discricionariedade, em um primeiro plano, pontua-se que o plenário virtual é opcional, embora 95% dos casos sejam julgados neste âmbito. Mesmo com adesão pelos ministros, não há uniformidade na quantidade de temas relatados por cada ministro, sem qualquer sorte de justificativa clara, fato que também vai de encontro à transparência e aos princípios da administração pública, aplicáveis no âmbito da prestação do serviço público realizado pelo judiciário (MEDINA, 2014, 73-74).

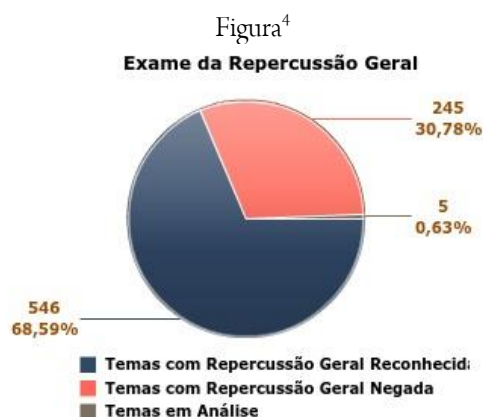
Importante mencionar, outrossim, os aspectos da sessão de julgamento no plenário virtual. O rito se realiza em meio eletrônico, pelo prazo de 20 dias corridos e ininterruptos, com ou sem manifestação dos ministros, podendo estes, no referido prazo, votarem em qualquer dia, hora e de qualquer lugar.

Consigne-se que não há reunião virtual ou debates entre os ministros no referido órgão, nem participação dos advogados das partes na sessão. Outro aspecto é admissão do voto tácito dos ministros que se abstiverem.

Em síntese, as principais características das sessões de julgamento do plenário virtual são a flexibilidade de participação do ministro, ausência de reunião simultânea e interação entre os julgadores, ausência de participação das partes no decorrer da sessão, o prazo peremptório e a irrecorribilidade (MEDINA, 2014, p. 79).

Merece atenção, também, o *quórum* de julgamento no plenário virtual, manifestação de dois terços de seus membros, ou seja, 8 votos contrários à repercussão geral para inadmissibilidade do recurso. O elevado quórum tornou muito difícil a recusa do recurso pelo STF, em caminho inverso à sua finalidade, qual seja, redução do número de demandas existentes no Tribunal (MEDINA, 2014, p. 80).

Neste sentido, o gráfico abaixo demonstra o elevado reconhecimento de temas com repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal:



Outra polêmica questão diz respeito à possibilidade de recurso da decisão que afeta um determinado recurso à matéria submetida ao crivo da repercussão geral. No quadro atual do Código de Processo Civil de 1973, alterado pela Lei 11.418/2006, se um recurso sobrestado por supostamente dizer respeito à determinada matéria submetida à repercussão geral não se ajustar perfeitamente ao enquadramento, isto é, possuir especificidades constitucionais suficientes a lhe distinguir daquele(s) selecionado(s) para o exame da repercussão, caberia, em tese a interposição do recurso de agravo de instrumento, levando o fato ao conhecimento do Supremo ou mesmo uma reclamação.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal vem negando o manejo das duas vias para os recursos sobrestados na origem, remetendo a problemática à resolução dos Tribunais de Origem⁵.

Neste sentido o voto da Ministra Ellen Gracie na reclamação nº 7.569, São Paulo, DJe nº 232, Divulgação 10/12/2009, Publicação 11/12/2009:

Penso não ser adequada a ampliação da utilização da reclamação para correção de equívocos na aplicação da jurisprudência desta Corte aos processos sobrestados na origem. (...). A análise individualizada da aplicação da jurisprudência firmada por esta Corte no âmbito da repercussão geral acarretará um drástico aumento do número de reclamações a serem apreciadas neste Supremo Tribunal, o que certamente não estará em harmonia com o objetivo pretendido com a criação do requisito da repercussão geral.

O argumento da Corte parece lógico: se o objetivo da repercussão geral era racionalizar o recurso extraordinário permitindo a análise da matéria constitucional uma única vez, com a reprodução exponencial do seu resultado para os recursos idênticos, não seria lógico que o mesmo Supremo Tribunal Federal voltasse a analisar esses recursos sob outras vestes.

O entendimento do STF, entretanto, resulta num absurdo resultado prático: devolver ao mesmo tribunal que promoveu o represamento indevido de determinado recurso extraordinário ao juízo revisor a

⁴

Disponível

em:

<http://www.stfjus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=numeroRepercussao>

⁵ Questão de ordem no agravo de instrumento nº 760.358, Sergipe, relatado pelo Ministro Gilmar. Coordenadoria de Análise de Jurisprudência DJe nº 27 Divulgação 11/02/2010 Publicação 12/02/2010 Republicação DJe nº 30 Divulgação 18/02/2010.

respeito de questão de matéria constitucional constitui uma usurpação da competência do Supremo para análise de matéria constitucional, propriamente de potencial violação da Constituição, com o subseqüente enfraquecimento da força normativa desta.

O NOVO CPC E AS ALTERAÇÕES NO INSTITUTO DA REPERCUSSÃO GERAL

A repercussão geral e o seu procedimento são inovações animadas por algumas das mais recentes teorias da jurisdição constitucional como a objetivação dos julgamentos, o princípio da razoável duração do processo como direito fundamental, a busca de maior celeridade e da efetividade. Tal natureza lhes confere uma inafastável feição de experiência e, como tal, a possibilidade de pequenos equívocos que precisam ser reparados ao longo do tempo.

Como já dito alguns destes pequenos ajustes já foram feitos, como quando se abriu o procedimento ao público – plenário virtual-, dando necessária realização ao princípio da publicidade. Outros ajustes ainda estão por vir como a previsão legal de um recurso em face da decisão que julga a repercussão, a necessária motivação das decisões, etc.

O novo CPC, aliás, teve uma boa oportunidade de, tal qual fez com outros tantos assuntos, passar a limpo estes equívocos, o que, apenas em parte, o fez.

É claro que o próprio instituto da repercussão geral, que tem sede constitucional, não pode ser atingido pelo Novo CPC. Entretanto a lacônica disposição do parágrafo 3º do artigo 102 da Constituição da Constituição deixou muito a ser regulado por lei ordinária o que veio a acontecer com o advento da Lei 11.418/2006 que acrescentou os artigos 543-A e 543-B na seção do Código de Processo Civil destinada aos recursos extraordinário e especial, sem contar que o procedimento de aferição da repercussão está regulado por norma interna do STF, uma vez que o §5º prescreve que o Regimento Interno do STF disporá sobre as atribuições dos Ministros, das Turmas e dos outros órgãos, na análise da repercussão geral, o que confere um espaço razoável para alterações na matéria.

Nesta trilha, o novo Código de Processo Civil, que entrará em vigor em março de 2016, promoverá significativa alteração na sistemática da repercussão geral, como consequência, estabelecerá novos desafios ao Supremo Tribunal Federal, destacando-se quatro modificações substanciais, quais sejam: o cabimento de impugnação contra as decisões das instâncias de origem que aplicam a sistemática da repercussão geral; o estabelecimento de prazo para o STF julgar os processos-paradigmas; o fim do duplo juízo de admissibilidade do recurso extraordinário; e a possibilidade de desconsideração de vício formal de recurso tempestivo. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 2)

É coerente refletir sobre os efeitos de tais mudanças. No que concerne à previsão de impugnação contra decisões das instâncias de origem que aplicam o sistema da repercussão geral, esta alteração consistirá em um novo desafio à racionalização dos julgamentos pelo Supremo Tribunal Federal.

Em 2009, o supremo fixou entendimento do não cabimento de agravo de instrumento, nem reclamação das decisões das instâncias de origem que aplicam a repercussão geral, fundamentado no entendimento de que admitir meios impugnativos significaria confrontar a lógica do sistema e restabelecer o modelo de análise casuística. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 2)

Contudo, o novo código de processo prevê, artigo 988, IV, o cabimento de reclamação para garantir a observância de precedente proferido no julgamento de casos repetitivos. Ademais, o artigo 1042 traz o cabimento do agravo em recurso extraordinário como recurso viável em face da não admissibilidade ou a declaração de prejuízo em demandas múltiplas.

Diante do novel tratamento, é possível fazer previsão de que a interposição do agravo será usual quando as instâncias de origem declararem prejudicado o recurso extraordinário repetitivo ou julgarem pela inadmissibilidade decorrente do entendimento de ausência de repercussão geral, fato que levará ao Supremo milhares de agravos, em evidente descompasso com o sistema de racionalização inaugurado pela repercussão geral.

Igualmente, constitui-se em objeto ponderação sobre os rumos da sistemática da repercussão geral a possibilidade da utilização da reclamação como meio de impugnação quando as partes não concordarem com as decisões judiciais da origem, sob o fundamento do descumprimento de precedente proferido no julgamento de demandas repetitivas, em especial diante do fato da reclamação poder ser proposta independentemente do grau de tramitação do processo principal, logo, atos de juízes de primeiro grau serão passíveis de questionamento direto no STF. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 2)

No rumo destas reflexões, evidencia-se que as mudanças atribuem ao STF a função de Corte de Revisão, na contramão do perfil de Corte Constitucional que se vinha alinhavando; conjectura-se que a previsão destas vias processuais pode causar um colapso do sistema de repercussão geral, diante do elevado número de processos que serão a este órgão destinados. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 2)

Quanto à questão do represamento de processos nas instâncias recursais de segundo grau por força do reconhecimento da repercussão geral e da demora no julgamento do mérito, o Novo CPC fixou nos § 9º e 10 do artigo 1035 e 1.037, § 4º, o prazo de um ano para resolução do mérito da questão de repercussão geral afetada ao juízo do STF sob pena de, não havendo julgamento, os processos represados nos tribunais de origem seguirem o seu curso normal.

Na prática judiciária atual, evidencia-se demora no julgamento do mérito dos temas dos recursos extraordinários – repercussão já reconhecida -, como consequência o acúmulo de demandas nos juízos de origem. O novo Código de Processo Civil inova no sentido da fixação de prazo para julgamento de mérito dos recursos extraordinários, bem como, neste aspecto, pretende favorecer a racionalidade da prestação da tutela jurisdicional.

Registra-se que as estatísticas das demandas sobrestadas nos juízos de origem não são contabilizadas pelo Supremo Tribunal Federal, pois, atualmente, os processos aguardam de modo indefinido o julgamento de mérito dos processos- paradigmas, fato que transparece uma falsa impressão de diminuição do acúmulo numérico de recursos e de eficiência do Supremo e do sistema judiciário como um todo, contudo a realidade é de transferência geográfica congestionamento de processos. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 3)

Outro aspecto que merece destaque consiste no fim do duplo juízo de admissibilidade do recurso extraordinário. A nova disposição, prevista no artigo 1030, parágrafo único, do Código de Processo Civil que vigorará em 2016, assenta que os recursos extraordinários devem ser enviados ao STF independentemente de juízo de admissibilidade pelas instâncias recorridas.

Embora algumas análises do dispositivo em apreço sustentem a criação de mais uma dificuldade ao sistema da repercussão geral, sob a alegação de extinção de um filtro e de que todos os recursos extraordinários serão remetidos ao STF, abarrotando a Corte; contudo, é possível se vislumbrar, ao contrário, alteração legislativa que favorece a celeridade processual.

O duplo juízo de admissibilidade, na prática judiciária nacional, não foi capaz de conter de modo significativo o número de recursos remetidos ao supremo, posto que a decisão das instâncias inferiores que inadmitiam os recursos extraordinários, frequentemente, são atacadas por agravo, desta forma, o sistema duplo de análise da admissibilidade não contribuiu de modo expressivo à racionalidade, pelo contrário, proporcionou a delonga da tramitação dos feitos.

Oportuno explicitar, outrossim, a alteração prevista no artigo 1029, § 3º, qual seja, a superação de vício formal de recurso tempestivo. Esta demonstra claramente o prestígio dado pelo novo código de processo civil ao direito material. Assim, mesmo diante da ausência dos denominados pressupostos recursais, com exceção da tempestividade, o recurso será conhecido.

Evidencia-se em medida tendente a favorecer a uniformização de jurisprudência, evitando que jurisdicionados que estejam na mesma situação jurídica recebam decisões diversas, por ausências de eventual pressuposto recursal. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 5)

Em outro aspecto, pondera-se que dentro de um quadro geral o Novo CPC mantém a estrutura atual referente ao julgamento de recursos repetitivos, muito embora unificando os regimes do extraordinário e do especial, em seu artigo 1036 e parágrafos.

Merece relevo, também, a fixação da necessidade de fundamentação exaustiva das decisões judiciais, prevista no artigo 489 do Novo Código e que deve se aplicar, é claro, ao procedimento de afetação, reconhecimento e julgamento da repercussão geral, mesmo quando através do denominado plenário virtual, diz o Código:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

1. Se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;
2. Empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;
3. Invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;
4. Não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;
5. Se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;
6. Deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

Como visto após o advento do Novo CPC a definição de fundamentação deixa de ser produto da doutrina e jurisprudência e passa a ser legal.

De agora em diante o órgão julgador será obrigado a enfrentar todos os argumentos apresentados pelas partes e, inclusive os argumentos do vencido capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador.

Por fim o novo CPC talvez tenha perdido uma boa oportunidade de sanar um grave defeito da repercussão geral já debatido pelo Prof. Medina (2012). Segundo o autor a repercussão geral opera em dois planos, em relação ao recurso extraordinário: de um lado, funciona como mecanismo de restrição das questões constitucionais que podem ser levadas ao STF; de outro, funciona como veículo de transposição de recurso extraordinário, já que, uma vez havendo repercussão geral, tende a jurisprudência do Supremo a abrandar a exigência de presença de outros requisitos do recurso.

A problemática se funda no fato de que a repercussão geral, tal qual está configurada no nosso ordenamento, restringe demais o acesso ao STF deixando de fora, por exemplo, questões constitucionais que, muito embora não tenha a relevância de uma repercussão geral, estejam sendo decididas divergentemente por tribunais recursais de diferentes regiões ou entes federativos. Assim, sobram, sem controle, as demais decisões proferidas pelos tribunais que versam sobre questões constitucionais destituídas de repercussão geral o que,

segundo o autor, contraria a razão de ser do Recurso Extraordinário que é político-jurídica uma vez que também tem uma função de manter a higidez do próprio sistema federativo ao garantir a igual aplicação da lei em todo o território nacional.

O próprio Medina sugeriu a inclusão no projeto do CPC de disposição que reconhecesse haver repercussão geral sempre que o recurso questionar decisão que der à Constituição interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal sugestão que, como visto, não foi aproveitada. (MEDINA, 2013)

Da referida análise das alterações do novo código de processo civil, é possível conjecturar de que o sistema da repercussão geral sofrerá significativas mudanças que impactarão a gestão das demandas pelo Supremo Tribunal Federal e pelos demais órgãos do poder judiciário brasileiro. A previsão da interposição de agravo e do cabimento de reclamação das decisões das instâncias de origem demonstrará a necessidade de se repensar o desenho procedimental da repercussão geral na busca da contínua racionalização da prestação jurisdicional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível reconhecer a existência de deficiências na aplicação do filtro da repercussão geral, porquanto, a reflexão sobre a realização de ajustes no desenho institucional da filtragem constitucional se mostra coerente, a fim de conferir mais transparência, uniformidade, clareza na seleção dos temas e fundamentação das decisões, maior participação dos julgadores, das partes e a ampliação de sua competência, além de buscar resguardar a natureza constitucional do Recurso Extraordinário enquanto recurso Excepcional e o seu compromisso com os objetivos federativos de uniformização da interpretação constitucional entre os entes federados.

Tais acertos procedimentais são plausíveis e servem para preservação da garantia de um devido processo legal, sob o viés da efetividade da tutela jurisdicional e da razoável duração do processo.

Como visto é possível conjecturar de que o sistema da repercussão geral sofrerá significativas mudanças que impactarão a gestão das demandas pelo Supremo Tribunal Federal e pelos demais órgãos do poder judiciário brasileiro.

Em especial, a possibilidade de interposição de agravo e do cabimento de reclamação das decisões das instâncias de origem reforça a necessidade de se repensar o desenho procedimental da repercussão geral na busca da contínua racionalização da prestação jurisdicional.

RETHINKING GENERAL IMPACT: THE WEAKNESSES IN PROCEDURAL DESIGN OF GENERAL IMPACT OF CONSTITUTIONAL ISSUE AS ADMISSIBILITY FILTER OF EXCEPTIONAL APPEAL

Abstract

Reflection on the general repercussion of the constitutional issue and about the changes in judicial review after the advent of constitutional amendment 45/2004, changes in infra-law, Law 11,418 / 2006, and regiment Internal STF, and the treatment of the theme of general repercussion excused by the new CPC, under the perspective of the search for expeditious judicial protection and compliance with due process. Structure on an analysis of the Brazilian constitutionalism and its impact on the theory and practice of constitutional court, followed by an investigation of the Institute of general repercussion in the Brazilian feature and its comparison with other existing similar institutes in other countries. Raises up the issues relating to the implementation of the general impact as a condition of admissibility to the extraordinary appeal specifically on the institutional design created to recognize the general implications and, finally, we analyze the approach to the issue in the New Code of Civil Procedure. The methodology used was a review of the literature regards the theme, as well as the case law analysis and statistical data provided by the Supreme Court.

Keywords: General Effect; Jurisdiction; Constitutional; New Code of Civil Procedure

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6. ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. – 1. Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BRASÍLIA. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (Comp.). **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 jan. 2015.

CAETANO, Flávio Crocce. **Repercussão geral**: a reforma aplicada e a possibilidade de sua ampliação para o recurso especial. In: Luiz Fux, Alexandre Freire, Bruno Dantas (coord). *Repercussão geral da questão constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CARVALHO FILHO, José do Santos. **A repercussão geral do recurso extraordinário e o princípio do acesso à justiça**. Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, Brasília. Disponível em: <http://www.idp.edu.br/component/docman/doc_download/39-jose-carvalho-conpedi-2009>. Acesso em: 17 de jan. 2015.

_____. **Novo CPC provoca mudanças estruturais na Repercussão Geral**. Consultor Jurídico. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jun-13/observatorio-constitucional-cpc-provoca-mudancas-estruturais-repercussao-geral>>. Acesso em 03 de julho de 2015.

COUTO, Juliano Ricardo de Vasconcellos Costa. **Racionalidade e coerência na apreciação da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal**. (IDP/EDB, 2014-11-27). Disponível em: <<http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/56>>. Acesso em: 26 de jan. 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de Constitucionalidade: teoria e prática**. 7ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

_____. Precedentes, padronização decisória preventiva e coletivização – Paradoxos do sistema jurídico brasileiro: uma abordagem Constitucional democrática. In: Teresa Arruda Alvim Wambier (coord). **Direito Jurisprudencial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

COSTA MACHADO, Antonio Cláudio da. **Código de Processo Civil Interpretado**, 3ª edição. Barueri: Manole, 2011.

DAMARES, Medina Coelho. **A repercussão geral no supremo tribunal federal**. 2014. 246 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico). São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2014.

DIDIER JUNIOR, Fredie; DA CUNHA, Leonardo. **Curso de direito processual civil**. Vol. 3. 10 ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

FERNANDES, Sérgio Ricardo de Arruda. **O recurso extraordinário e o seu novo processamento. Análise da seleção, juízo de retratação, e negativa de seguimento**. In: Palestra proferida na EMERJ, Rio de Janeiro, 2007

FUCK, Luciano Felício. Repercussão geral: desenvolvimento e desafios. In: Luiz Fux, Alexandre Freire, Bruno Dantas (coord). **Repercussão geral da questão constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilidade procedimental: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual, de acordo com as recentes reformas do CPC**. São Paulo: Atlas, 2008.

GUSTIN, Miracy B. de Souza; DIAS, Maria Tereza F. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

LAMEIRA, Daniella Pinheiro. **O Instituto da Repercussão Geral no Direito Brasileiro Atual: uma análise democrática**. In: Luiz Fux, Alexandre Freire, Bruno Dantas (coord). **Repercussão geral da questão constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Prequestionamento e repercussão geral: e outras questões relativas aos recursos especial e extraordinário**. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo.

_____. **Deve caber repercussão geral sempre que houver divergência**, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-nov-11/processo-caber-repercussao-geral-sempre-houver-divergencia>>. Acesso em: 9 out. 2014

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; DA SILVA, Larissa Clare Pochamann. Reflexos do Writ of Certiorari no Cenário do Common Law e da Repercussão Geral no Direito Brasileiro. In: Luiz Fux, Alexandre Freire, Bruno Dantas (coord). **Repercussão geral da questão constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 6. ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 16 eds. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. Repercussão Geral e o uso da Reclamação Constitucional contra a decisão de sobrestamento do Recurso Extraordinário. In: Luiz Fux, Alexandre Freire, Bruno Dantas (coord). **Repercussão geral da questão constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades**. Disponível em: <<https://direitoesubjetividade.files.wordpress.com/2010/08/daniel-sarmento-o-neoconstitucionalismo-no-brasil1.doc>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resultados da Repercussão Geral**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=numeroRepercussao>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

XIMENES, Julia Maurmann. **O processo de produção científico-jurídica – O Problema é o Problema**. Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, Brasília. Disponível em: <http://www.idp.edu.br/component/docman/doc_download/362-artigo-problema-julia-ximenes>. Acesso em 17 jan 2015.

Trabalho enviado em 04 de junho de 2015.

Aceito em 08 de agosto de 2015.