

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO

ANDRÉ MILHOMEM ARAÚJO DE GODOI

**O SUPREMO E A CONSTRUÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL:  
A NOVA DIVISÃO DO TRABALHO JUDICIAL NA APRECIÇÃO  
DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS**

BRASÍLIA  
2013

ANDRÉ MILHOMEM ARAÚJO DE GODOI

**O SUPREMO E A CONSTRUÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL:  
A NOVA DIVISÃO DO TRABALHO JUDICIAL NA APRECIÇÃO  
DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, sob orientação do Prof. Dr. Jorge Amaury Maia Nunes, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel.

BRASÍLIA

2013

ANDRÉ MILHOMEM ARAÚJO DE GODOI

**O SUPREMO E A CONSTRUÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL:  
A NOVA DIVISÃO DO TRABALHO JUDICIAL NA APRECIÇÃO DOS RECURSOS  
EXTRAORDINÁRIOS**

**BANCA EXAMINADORA**

---

JORGE AMAURY MAIA NUNES (Orientador)

Universidade de Brasília

---

HENRIQUE ARAÚJO COSTA

Universidade de Brasília

---

FÁBIO LIMA QUINTAS

Universidade de São Paulo

---

RAFAEL SANTOS DE BARROS E SILVA

Universidade de Brasília

BRASÍLIA

2013

## RESUMO

São manifestas aos olhos de todos os que lidam com a faceta recursal do Supremo Tribunal Federal as transformações por que tem passado, nos últimos seis anos, a tradicional divisão do trabalho judiciário que incumbe ao Tribunal e aos juízos de origem dos recursos extraordinários conjuntamente realizar. Na base dessas mudanças se encontra o instituto da repercussão geral, criado no bojo da Reforma de 2004 do Poder Judiciário, empreendida pela Emenda nº 45 à Constituição, e posto em prática a partir de 2007. A forma como tais transformações foram se concretizando constitui, precisamente, o objeto do presente estudo monográfico. A etapa inicial do itinerário que um estudo com esse propósito recomenda não poderia ser outra senão a devida caracterização, nos pontos que viriam posteriormente a ser objeto de reforma, da situação institucional antecedente ao advento do instituto da repercussão geral – o *status quo ante*. No momento subsequente, o esforço se dirigirá à elucidação das razões que moveram os atores protagonistas das transformações produzidas pela repercussão geral na relação entre o Supremo Tribunal Federal e os órgãos judiciários inferiores. A partir desse ponto, uma vez caracterizada a tradição que se alterou e aclarados os motivos dessa alteração, poderá se proceder ao exame mais detido dos sucessivos passos por meio de que o instituto da repercussão geral foi ganhando forma.

Palavras-chave: Direito Processual. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. Repercussão geral. Emenda à Constituição nº 45, de 2004. Lei nº 11.418, de 2006.

## ABSTRACT

It is plain for everyone who deals with the *Supremo Tribunal Federal's* appellate facet to see the transformations the traditional division of the judicial labor under the Supreme Court and the Courts *a quo* shared charges has undergone throughout the past six years. As a ground for these changes unfolds the institution of *repercussão geral* (general repercussion), laid down as part of the 2004's Judicial Reform the 45th Constitucional Amendment has promoted, and put into practice as of 2007. The way such transformations have materialized is, accurately, the subject matter of the present monographic study. The initial stage of the route an inquiry with this intention recommends could be no other than the proper characterization – in those features that would later undergo reform – of the institutional setting which preceded *repercussão geral's* appearance – the *status quo ante*. The following moment, the endeavor will focus on elucidating the reasons that have prompted the leading figures of the transformations the institution of *repercussão geral* has caused in the Supreme Court–Courts *a quo* relationship. Thereafter, once the switched tradition has been portrayed and the change's reasons have been clarified, we will be able to proceed with a thorough examination of the successive steps through which the institution of *repercussão geral* has been shaped.

Keywords: Procedural Law. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. Repercussão geral. 45th Constitucional Amendment of 2004. Act nº 11.418 of 2006.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	<b>iii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>iv</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>1 A TRADIÇÃO</b> .....	<b>6</b>
1.1 JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE E JUÍZO DE MÉRITO.....	6
1.2 A RESCISÃO DE DECISÕES JUDICIAIS.....	12
1.3 O ALCANCE DA IMPERATIVIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS.....	22
<b>2 A CRISE</b> .....	<b>29</b>
2.1 OS EFEITOS DA CRISE.....	32
2.2 OS DIAGNÓSTICOS E OS MEIOS DE SOLUÇÃO DA CRISE.....	37
2.2.1 A crise como crise de irrelevância e a ideia de um filtro recursal qualitativo.....	37
2.2.1.1 O modelo do <i>writ of certiorari</i> norte-americano.....	37
2.2.1.2 A experiência das Emendas nº 1 e nº 7 à Constituição de 1967.....	39
2.2.1.3 A Emenda nº 45 à Constituição de 1988.....	44
2.2.2 A crise como crise de repetição.....	48
2.2.2.1 A inaptidão do instituto da repercussão no combate à crise.....	50
<b>3 A RUPTURA</b> .....	<b>53</b>
3.1 A LEI Nº 11.418, DE 2006.....	53
3.1.1 O processo legislativo.....	53
3.1.2 O artigo 543-A do Código de Processo Civil.....	55
3.1.3 O artigo 543-B do Código de Processo Civil.....	56
3.1.3.1 O precedente da Lei dos Juizados Especiais Federais.....	56
3.1.3.2 Os procedimentos de julgamento por amostragem.....	59
3.1.3.3 O artigo 543-B e a tradição.....	61
3.2 A REGULAMENTAÇÃO INTERNA.....	64
3.2.1 A Emenda Regimental nº 21.....	67
3.2.1.1 A regulamentação do artigo 543-A.....	67
3.2.1.2 A regulamentação do artigo 543-B.....	69
3.2.2 As decisões procedimentais e a expansão do sistema de julgamento por amostragem...71	
3.2.2.1 A extensão do regime aos recursos interpostos anteriormente a sua instituição.....71	

3.2.2.2 A extensão do regime aos agravos.....	73
3.2.2.3 A restrição da jurisdição cautelar.....	76
3.2.2.4 A extensão do regime às questões já pacificadas.....	77
3.2.2.5 A extensão do regime às questões não constitucionais.....	79
3.2.2.6 A extensão de atribuições à Secretaria Judiciária.....	81
3.2.2.7 A restrição dos meios de impugnação.....	82
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>87</b>

## INTRODUÇÃO

A rica história do hoje centenário recurso extraordinário tem por termo inicial a promulgação da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, diploma legislativo que, ao instituir o Supremo Tribunal Federal, inseriu no rol das competências funcionais a ele confiadas a revisão das decisões proferidas, em última instância, pelos órgãos judiciários estaduais, nos casos em que tais atos decisórios veiculassem ofensas à autoridade dos tratados, das leis federais ou da própria Constituição.

O qualificador “extraordinário” foi oficialmente apostado ao inominado recurso republicano apenas em agosto de 1891, pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>; as primeiras linhas dessa modalidade recursal, contudo, foram esboçadas já no projeto de Constituição que o então Governo Provisório apresentou, por meio do Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, à futura Constituinte<sup>2</sup>. Referida proposta foi elaborada por uma comissão de republicanos especialmente constituída para esse fim – a “Comissão dos Cinco” – e revisada pelos Ministros do Governo Provisório, sob o comando de Rui Barbosa<sup>3</sup>.

Continha o texto constitucional proposto – e, neste ponto, veio ele a ser, após calorosos debates, acolhido em definitivo pela Constituinte<sup>4</sup> – duas resoluções de relevo para a compreensão das razões subjacentes à criação do recurso extraordinário. De um lado, em adesão aos ideais federalistas, o projeto de Constituição previa a cisão do Poder Judiciário, assegurando autonomia à Justiça Estadual em face da Justiça Federal (dualidade da Justiça); de outro lado, no entanto, afastava-se a proposta do Governo Provisório desses mesmos ideais federalistas, ao concentrar as competências legislativas no âmbito federal, inclusive aquelas pertinentes ao direito civil, ao direito penal e ao direito comercial (unidade do direito)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> PEIXOTO, 1935, p. 112; MÓSCA, 1978, p. 18.

<sup>2</sup> Alguns meses após a edição do Decreto nº 510 – antes, contudo, da promulgação da Constituição –, o art. 9, parágrafo único, do Decreto nº 848, 11 de outubro de 1890, – estatuto concebido por Campos Salles para fixar a organização da Justiça federal brasileira – trilhava, nesse ponto, o mesmo caminho do projeto de Constituição.

<sup>3</sup> BONAVIDES & ANDRADE, 2008, p. 221-228.

<sup>4</sup> LEITE, 2003, p. 81-83/94-96.

<sup>5</sup> PEIXOTO, 1935, p. 105-107.



Diante desse quadro – dualidade da Justiça e unidade do direito –, pareceu aos engenheiros da República brasileira que “a necessidade do recurso extraordinario em nosso regimen politico impõe-se facilmente a todos os espiritos”<sup>6</sup>, uma vez que, “nos conflictos possiveis no regimen da federação e da consequente dualidade de magistratura”<sup>7</sup>, “(...) necessario é, para assegurar a applicação das leis federaes, especialmente a primeira delas – a Constituição, em todo o territorio nacional, instituir um recurso para a Suprema Côrte Federal das decisões dos tribunaes locaes, em que não forem applicadas, devendo sel-o, essas leis federaes”<sup>8</sup>:

Manter a auctoridade, a preeminencia e unidade das leis nacionaes, nos conflictos possiveis no regimen federativo, adoptada a dualidade de magistratura, eis, em synthese, a funcção especifica do recurso attribuido á competencia privativa do Supremo Tribunal Federal (...).<sup>9</sup>

A inspiração para o recurso extraordinário os republicanos foram buscar no *Judiciary Act* norte-americano de 1789, que estendeu a competência recursal (*appellate jurisdiction*) da Suprema Corte em ordem a abranger também as decisões proferidas por órgãos judiciários estaduais<sup>10</sup>. A seção 25 de mencionado estatuto, editado com o objetivo de organizar o funcionamento da Justiça federal norte-americana, atribuía à Suprema Corte o poder de, mediante *writ of error*, revisar decisões de última instância proferidas por Cortes estaduais em algumas hipóteses específicas que o art. 59, § 1º, da Carta Republicana brasileira de 1891, veio a reproduzir de modo quase literal<sup>11</sup>.

Em breves linhas, assim se apresenta o recurso extraordinário em seu nascedouro. Se é certo que, ao longo dos mais de cento e vinte anos que o ligam a suas origens, esse velho recurso conheceu momentos de transformação, não é menos exato dizer que, no caminho que

---

<sup>6</sup> PESSOA, 1922, p. 256.

<sup>7</sup> MENDONÇA, 1896, p. 163.

<sup>8</sup> LESSA, 2003, p. 100-101.

<sup>9</sup> BRAGA JUNIOR, 1922, p. 13.

<sup>10</sup> NUNES, 1943, p. 312-314.

<sup>11</sup> PEIXOTO, 1935, p. 87-98.

o recurso extraordinário – a que todas as Cartas políticas republicanas<sup>12</sup>, sem exceção, atribuíram dignidade constitucional – trilhou até chegar aos dias atuais, foi sendo construída aos poucos uma sedimentada tradição acerca de sua feição institucional.

Fazer o inventário minudente dos momentos de ruptura que alteraram o rumo da história do recurso extraordinário, bem como descrever no detalhe os vários aspectos que compõem a tradição que, a despeito dessas transformações e a elas resistindo, foi se cristalizando em torno desse recurso, consistem em um empreendimento intelectual que o limitado escopo de um estudo de perfil monográfico como o de que aqui se cuida não comporta. E ainda que fosse possível superar esse óbice de natureza estrutural, as incipientes capacidades intelectuais do autor deste ensaio não seriam, de qualquer modo, suficientes para executar satisfatoriamente uma tarefa dessa natureza. Resta aqui aderir à esperança de Hugo Mósca, para quem “Um dia, um mestre, com bagagem e títulos suficientes para tal missão, escreverá, em Tratado, a História do Pretório Excelso”<sup>13</sup> e, deve-se acrescentar, nela reservará um polpudo capítulo para a história do recurso extraordinário.

Dentro desse amplo quadro histórico de transformações e permanências, portanto, resta a este estudo, restringindo-se, voltar-se à compreensão de um momento específico de ruptura e de um aspecto também determinado da tradição rompida: retratação, em vista de precedentes emanados do Supremo Tribunal Federal, de acórdãos recorridos extraordinariamente; devolução de autos de recursos extraordinários aos tribunais recorridos para sobrestamento em razão de recursos paradigmáticos em julgamento perante a Corte; supressão dos meios de impugnação, perante o Supremo Tribunal Federal, de decisões dos juízos inferiores que neguem trânsito a recursos extraordinários; rescisão pela Suprema Corte de decisões suas já proferidas em sede de recurso extraordinário para que os juízos de origem observem precedentes firmados pelo Tribunal posteriormente às decisões rescindidas; superação de óbices à admissibilidade de recursos extraordinários em ordem a viabilizar a emissão de juízos de mérito em conformidade com precedentes fixados pelo Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>12</sup> Art. 76, 2), III, da Constituição de 1934; art. 101, III, da Carta de 1937; art. 101, III, das Leis Maiores de 1937 e 1946, art. 114, III, e 119, III, da Constituição de 1967, respectivamente nas redações original e emendada; e, finalmente, o art. 102, III, da Constituição Cidadã de 1988.

<sup>13</sup> MÓSCA, 1978, p. 23.

Àquele cuja atuação profissional orbita em torno do recurso extraordinário certamente não faltará a percepção de que, ao longo dos últimos seis anos, significativas foram as mudanças havidas na forma como tradicionalmente se repartem as atribuições que o Supremo Tribunal Federal, de um lado, e os órgãos judiciários de que provêm esses recursos, de outro, compartilham na apreciação dos recursos extraordinários. São manifestas aos olhos de todos os que lidam com a faceta recursal da Suprema Corte as transformações por que tem passado a tradicional divisão do trabalho judiciário que incumbe ao Supremo Tribunal Federal e aos juízos de origem dos recursos extraordinários conjuntamente realizar.

Na base dessas mudanças se encontra o instituto da repercussão geral, criado no bojo da Reforma de 2004 do Poder Judiciário – empreendida pela Emenda nº 45 à Constituição – e posto em prática a partir de 2007. A forma como tais transformações foram se concretizando constitui, precisamente, o objeto do presente estudo monográfico.

A etapa inicial do itinerário que um estudo com esse propósito recomenda não poderia ser outra senão a devida caracterização, nos pontos que viriam posteriormente a ser objeto de reforma, da situação institucional antecedente ao advento do instituto da repercussão geral – o *status quo ante*. Nesse primeiro passo, com o objetivo de subsidiar uma adequada compreensão do tradicional regime de repartição de competências judiciárias na apreciação dos recursos extraordinários, serão levadas em consideração algumas categorias, próprias da dogmática jurídica processual, que se mostram pertinentes ao tema, nomeadamente a distinção entre juízo de admissibilidade e juízo de mérito, o fenômeno jurídico da rescisão dos atos judiciais e a questão do alcance da imperatividade das decisões judiciais.

No momento subsequente, o esforço se dirigirá à elucidação das razões que moveram os atores protagonistas das transformações produzidas pela repercussão geral na relação entre o Supremo Tribunal Federal e os órgãos judiciários inferiores. Aqui, será reservado lugar de destaque ao estudo da assim denominada “crise do Supremo Tribunal Federal”, das diferentes interpretações que dela se ofereceram e das soluções de que, com base nessas interpretações, cogitou-se.

A partir desse ponto, uma vez caracterizada a tradição que se alterou e aclarados os motivos dessa alteração, poderá se proceder ao exame mais detido dos sucessivos passos por meio de que o instituto da repercussão geral foi ganhando forma. Nesse contexto, especial

atenção se dedicará ao papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal nas fases de regulamentação externa (Lei nº 11.418, de 2006) e interna (emendas regimentais, questões de ordem, portarias, entre outros) do instituto criado pela Emenda nº 45.

## 1 A tradição

### 1.1 Juízo de admissibilidade e juízo de mérito

A jurisdição, como, de resto, qualquer outra atividade desempenhada por autoridades estatais, encontra-se condicionada à observância de normas gerais, uniformes, públicas e prévias que condicionam seu exercício. Não cabendo ao juiz proferir decisões a seu talante, as ocasiões em que lhe é dado manifestar-se, fazendo uso da autoridade estatal de que é investido, sofre os condicionamentos legais.

Uma vez que não há lugar no Estado de direito para o exercício arbitrário, caprichoso, casuístico, *ad hoc* ou *ad hominem* dos poderes estatais, a validade da atuação de um magistrado está intimamente atrelada à atribuição a ele pelo ordenamento jurídico da oportunidade de decidir. Vê-se nesse princípio de ordem política, que não se contenta simplesmente com a conformidade do conteúdo material das decisões judiciais ao Direito, a atribuição de fundamental importância à forma e ao modo como elas são produzidas.

Tal imperativo político encontra expressão jurídica sempre que se submete ao juiz algum pedido: preliminarmente à emissão de qualquer juízo acerca do acolhimento ou desacolhimento da postulação que lhe é dirigida, impõe-se ao magistrado, como antecedente lógico à apreciação desse pedido, verificar se, dadas as regras jurídicas que regulam sua atuação, a própria análise do pedido lhe é autorizada. A diferença de essência entre esses dois momentos, essas duas etapas do labor intelectual que o juiz desempenha em face de um pedido é captada pela doutrina a partir da distinção entre juízo de admissibilidade e juízo de mérito:

Antes de apurar quem tem razão, se o autor ou o réu, antes de verificar a *procedência* ou a *improcedência* da demanda, precisa o órgão judicial, como etapa indispensável de sua atividade cognitiva, proceder a uma investigação prévia sobre a viabilidade daquele exame. Respondendo a essa indagação no sentido positivo, passará ao julgamento *de meritis*; do contrário, dando pela falta de um (ou mais de um) dos aludidos requisitos [pressupostos de existência e de validade do processo ou condições da ação], limitar-se-á a declarar *inadmissível* a apreciação do pedido.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> MOREIRA, 1968, p. 27, grifo do autor.

Assim é que a dedução em juízo de um pedido reclama do órgão julgante a formulação de um juízo bipartite. Desde logo, cumpre ao magistrado, formulando um juízo de admissibilidade acerca da postulação, perquirir o preenchimento dos pressupostos de pleno exercício de sua atividade jurisdicional. Só então, e desde que verificada a satisfação desses requisitos de funcionamento da máquina judiciária, é que competirá ao juiz, emitindo um juízo de mérito acerca do pedido, acolher ou repelir a pretensão deduzida pelo autor.

A distinção entre essas duas formas de manifestação judicial – juízo de admissibilidade e juízo de mérito – mostra-se igualmente pertinente nos casos em que se busca perante um órgão judiciário a rescisão de um ato decisório proferido em momento anterior e na mesma relação processual, isto é, nos casos em que o Estado-juiz é chamado a decidir acerca de viabilidade de um recurso<sup>15</sup>:

Assim, a atividade cognitiva do órgão judicial, com referência ao recurso, igualmente se vê solicitada em dois níveis distintos: um em que se situa a controvérsia de fundo – coincidente ou não com a agitada na instância inferior –, e outro em que se apura a existência ou inexistência dos requisitos necessários para a apreciação da mencionada controvérsia.<sup>16</sup>

A relevância prática dessa diferença se deixa evidenciar pela própria adoção, ao nível da linguagem forense, de expressões distintas para se aludir a esses diferentes modos de atuar do juiz. Se, para referir-se ao juízo de admissibilidade, empregam-se as expressões “conhecer do recurso” – em caso de juízo positivo – e “não conhecer do recurso” – na hipótese de juízo negativo –, quando se quer aludir ao juízo de mérito, fala-se em “dar provimento ao recurso” – em caso de juízo positivo – e “negar provimento ao recurso” – na hipótese de juízo negativo<sup>17</sup>.

É bem verdade que, quando se cuida de proferir um juízo positivo de admissibilidade – seja acerca de um pedido originário, seja a propósito de uma postulação recursal –, nem sempre esse juízo é manifestado de modo expresso ou consubstanciado em

---

<sup>15</sup> Ibid., p. 30.

<sup>16</sup> Ibid., p. 32.

<sup>17</sup> Ibid., p. 33.

um ato formalmente diferenciado. É que, emitindo o órgão julgador, desde logo, juízo de mérito, reputam-se preenchidos os requisitos de admissibilidade do pedido.

Situações há, entretanto, em que a relevância prática da distinção entre as duas espécies de juízo aflora de maneira particularmente saliente. No direito brasileiro e para os fins da presente investigação, pode-se citar, a título de exemplo, uma conjuntura que reclama essa diferenciação de modo especialmente marcante. Trata-se da existência, no contexto recursal, de uma divisão funcional, entre órgãos judiciários distintos, da competência para a emissão desses juízos.

Como se sabe, é tradicional do processo brasileiro que o recurso dirigido a um órgão judicial distinto daquele de que emanou o ato judicial impugnado seja interposto perante este e não diretamente perante aquele<sup>18</sup>. Mais do que isso, atribui-se ao órgão de origem do recurso nessa hipótese, como regra, competência para, deixando intocado o mérito da postulação recursal deduzida, realizar um juízo prévio de admissibilidade do recurso interposto:

em princípio, reconhece-se ao órgão perante o qual se interpõe o recurso competência para verificar-lhe a *admissibilidade*; nega-se-lhe competência, ao contrário salvo quando a lei *expressis verbis* preceitue diversamente, para examinar-lhe o *mérito*.<sup>19</sup>

Esse clássico regime de compartilhamento de competências entre os juízos de que provêm e os juízos a que se destinam os recursos tem por fim dar concreção à ideia de economia de atos processuais, poupando-se os órgãos superiores do aparato judiciário, assim como as partes recorridas, dos inconvenientes advindos do vão prolongamento da controvérsia jurídica.

---

<sup>18</sup> “A regra geral, no processo civil brasileiro, é a de que os recursos são endereçados, quando da interposição, ao órgão *a quo*, não diretamente ao órgão *ad quem*” (MOREIRA, 2009, p. 506, grifos do autor); “Ao contrário do que sucede em outras legislações, no sistema do Código de Processo Civil os recursos são interpostos, em regra, perante o próprio órgão de que emanou a decisão impugnada, ou, quando muito, perante um membro do corpo julgador ou do Tribunal de que ele faz parte. Só numa segunda etapa é que se encaminha ao órgão *ad quem* o pedido de novo julgamento.” (MOREIRA, 1968, p. 111, grifo do autor).

<sup>19</sup> MOREIRA, 1968, p. 114, grifo do autor.

Não se poderia permitir, todavia, que essa proveitosa sistemática conduzisse à subtração, pelos juízos cujas decisões são objeto de questionamento em sede recursal, da competência reconhecida aos juízos de revisão de, exercendo o ofício que lhes é próprio, examinar os recursos interpostos. Afinal de contas, “seria uma burla ao sistema do próprio ordenamento, que previu o controle da decisão por outra instância, permitir que o próprio juízo prolator soberanamente resolvesse se há de abrir ou não a via para tal reexame”<sup>20</sup>.

Assim é que o juízo prévio de admissibilidade recursal, proferido pelo órgão de origem do recurso, nasce revestido de uma nota de provisoriedade:

A competência atribuída ao órgão perante o qual se interpõe o recurso, para aferir-lhe a admissibilidade, não exclui obviamente a competência do órgão *ad quem*, no tocante a esse ponto. O pronunciamento do primeiro nenhuma preclusão gera para o segundo, que pode e deve examinar (ou reexaminar) livremente a matéria, no momento oportuno.<sup>21</sup>

Se positivo o juízo prévio de admissibilidade – isto é, se o órgão *a quo* admite ou recebe o recurso ou lhe dá seguimento –, nada obsta que o órgão *ad quem*, na falta de algum dos requisitos necessários ao exame do mérito recursal, “se limite a declará-lo inviável, *não conhecendo* do recurso”<sup>22</sup>. De igual modo, se negativo o juízo prévio de admissibilidade – ou seja, se o órgão *a quo* não admite ou não recebe o recurso ou lhe nega seguimento –, deve-se facultar “ao recorrente outro recurso, ou remédio análogo, para o juízo a que competiria julgar o primeiro”<sup>23</sup>, em ordem a que “possa o recorrente obter do órgão superior a censura do ato pelo qual se lhe fechou aquela via”<sup>24</sup>.

Em suma: no direito brasileiro, o recurso se interpõe, como regra, perante o órgão judiciário prolator da decisão recorrida, para que ele efetue um juízo prévio acerca do recurso. Esse juízo prévio se adstringe a perquirir o preenchimento de requisitos de admissibilidade, não adentrando em considerações acerca do mérito da postulação recursal. Por fim, o juízo prévio de admissibilidade recursal é precário, provisório, interino, uma vez que se reconhece

---

<sup>20</sup> MOREIRA, 1968, p. 118.

<sup>21</sup> MOREIRA, 2009, p. 264, grifo do autor.

<sup>22</sup> MOREIRA, 1968, p. 120, grifo do autor.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 118.



ao órgão judiciário a que se destina o recurso a competência de não conhecer de recursos indevidamente admitidos e de, mediante provocação por meio de impugnação idôneo, conhecer de recursos cujo seguimento tenha sido erroneamente obstado.

Precedentemente ao advento do instituto da repercussão geral, a sistemática em torno do recurso extraordinário seguia essa mesma lógica.

Desde sempre se verifica a participação do órgão de origem do recurso extraordinário, por meio da figura de sua Presidência, nos procedimentos de interposição dessa modalidade recursal (art. 58, § 1º, da Lei nº 221, de 1894; art. 865, do Código de Processo Civil de 1939; art. 3º da Lei nº 3.396, de 1958; arts. 542 e 541, do Código de Processo Civil de 1973, respectivamente em sua redação original e naquela que lhe foi conferida pela Lei nº 8.950, de 1994; art. 26, da Lei 8.038, de 1990). O alcance dessa participação, entretanto, deu ensejo, nas primeiras décadas de existência do recurso extraordinário, a controvérsias.

De início, registrou-se que “o Supremo Tribunal tem mais de uma vez decidido só lhe caber a elle, e não aos juizes locais, *a quo*, conhecer quando é caso de recurso extraordinario”<sup>25</sup>, isto é, que “Sómente ao Supremo Tribunal e jámais ao juizo recorrido é que cabe decidir se o recurso é ou não admissivel”<sup>26</sup>. Entendia-se que, do contrário, “permitter-se ha á magistratura local, com subversão de todas as regras que dominam a nossa ordem judiciaria, pronunciar-se sobre a matéria do recurso interposto, desnaturando-se por completo a indole do mesmo recurso”<sup>27</sup>.

Ao final da primeira década do século XX, todavia, a jurisprudência – outrora dominante no sentido da impossibilidade de emissão, pelo órgão judiciário *a quo*, de juízo prévio de admissibilidade de recurso extraordinário – altera-se<sup>28</sup> e o Supremo Tribunal Federal passa a entender “competir tambem á justiça local resolver sobre a admissibilidade do recurso extraordinario”<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> MENDONÇA, 1896, p. 165.

<sup>26</sup> PESSOA, 1922, p. 291.

<sup>27</sup> BRAGA JUNIOR, 1922, p. 65.

<sup>28</sup> Ibid., p. 64; FRAGA, 1936, p. 41-50.

<sup>29</sup> OLIVEIRA, 1910, p. 29.

Nas palavras de Cândido de Oliveira, crítico severo do entendimento inicialmente prevalecente, conceber-se que o juízo de origem devesse remeter automática e indiscriminadamente ao Supremo Tribunal Federal os autos de recurso extraordinário manifestamente inadmissível “seria burlar a autoridade da judicatura local, fazel-a comparsa passiva e dócil da cavilação trefega e ignara”<sup>30</sup>, torná-la “dócil manivela do litigante desabusado”<sup>31</sup>, e, mais, “importaria a eternização dos processos, ao lado das despesas excessivas, que os pleitos acarretam ás bolsas dos que se dirigem á justiça”<sup>32</sup>.

De qualquer maneira, para além dessas considerações de ordem metajurídica, o argumento jurídico fundamental a embasar a adoção do novo entendimento era a previsão, constante do art. 58, § 1º, da Lei nº 221, de 1894<sup>33</sup>, da possibilidade de vir o recorrente, em caso de não recebimento de seu recurso, a questionar, perante o Supremo Tribunal Federal, mediante carta testemunhável, o ato do órgão judiciário de origem. Na medida em que se facultava ao recorrente prejudicado lançar mão desse “remedio salutar”<sup>34</sup> – a carta testemunhável –, restaria “obviado o damno que poderia advir dos caprichosos indeferimentos da magistratura local”<sup>35</sup>, dado que “a autoridade do Supremo Tribunal Federal sempre intervirá, amparando o direito porventura conculcado”<sup>36</sup>.

Assim, antes mesmo que viesse expressamente o Código de Processo Civil de 1939 a prever, em seu art. 865, a competência da Presidência dos Tribunais locais para avaliar se “é caso de recurso extraordinário” e a assegurar ao recorrente prejudicado, em seu art. 868, a possibilidade de utilização de recurso de agravo em face da decisão que inadmite o recurso extraordinário interposto, firma-se o entendimento de que “a justiça local pode indeferir o pedido de interposição do recurso por motivos que se prendem ao respectivo *conhecimento*”<sup>37</sup>,

---

<sup>30</sup> Ibid., p. 28.

<sup>31</sup> Ibid., p. 29.

<sup>32</sup> Ibid., p. 28.

<sup>33</sup> “Si as justiças dos Estados ou do Districto Federal não receberem a appellação, a parte prejudicada ou o ministerio publico poderá solicitar do escrivão do feito ou de qualquer tabellião do logar a expedição de carta testemunhavel, e, ratificando-a mediante protesto no juizo seccional do Estado ou districto, apresentará os dous respectivos instrumentos ao Supremo Tribunal Federal, que, à vista delles, mandará ou não que seja tomada por termo a appellação e subam os autos, conforme for de direito.” (BRASIL, 1894).

<sup>34</sup> OLIVEIRA, 1910, p. 28.

<sup>35</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>36</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>37</sup> PEIXOTO, 1935, p. 229.

garantido ao recorrente um meio de impugnação, caso lhe seja desfavorável o juízo prévio de admissibilidade, e reservado ao Supremo Tribunal Federal “apreciar as questões relativas ao merecimento do recurso”<sup>38</sup>.

## 1.2 A rescisão de decisões judiciais

Produto de uma atividade incontornavelmente humana, as decisões judiciais não poderiam deixar de espelhar as contingências de seus prolores. Disso decorre que, numa frequência certamente não diminuta a ponto de ser desprezada, os atos decisórios contenham erros, desacertos. As falhas que podem vir a contaminar as decisões judiciais distinguem-se, habitualmente, entre vícios de atividade (*errores in procedendo*) e vícios de juízo (*errores in iudicando*). Os primeiros possuem natureza formal e ocorrem “quando o juiz desrespeita norma de procedimento provocando gravame à parte”<sup>39</sup>. Os segundos dizem respeito ao conteúdo, à matéria, ao fundo das decisões, “provocando a injustiça do ato judicial”<sup>40</sup>.

A consciência acerca da possibilidade de manifestações jurisdicionais juridicamente equivocadas induz a necessidade de previsão, no sistema processual, de mecanismos de desconstituição dos atos eivados de vício: aqui surge o fenômeno da rescisão das decisões judiciais. Podendo ocorrer tanto no âmbito da mesma relação processual em que prolatado o ato decisório rescindendo, quanto em relação processual autônoma, a rescisão de decisões judiciais se expressa sob dois aspectos.

De um lado, a rescisão pode corresponder a um mero juízo rescindente (*iudicium rescindens*), isto é, cassacional, revocatório, nulificante, por meio do qual se retira da decisão judicial rescindida qualquer aptidão para produzir efeitos jurídicos. De outro, pode a rescisão vir a abranger, para além do juízo meramente rescindente, um juízo rescisório (*iudicium rescissorium*), ou seja, substitutivo, reformador, revisional, por intermédio do qual, uma vez afastada a decisão rescindida, empresta-se uma solução, um encaminhamento à controvérsia jurídica sobre que ela originalmente se debruçara<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Ibid., p. 230.

<sup>39</sup> NERY JÚNIOR, 2004, p. 248.

<sup>40</sup> Ibid., p. 250.

<sup>41</sup> YARSHELL, 2005, p. 27-32.

Tendo em vista o escopo desta investigação, é interessante notar a correspondência existente, no direito brasileiro, entre os tipos de vícios de que pode uma decisão judicial padecer e as modalidades de rescisão que se pode, em sede recursal, dela promover. Observa-se que, “em tema de recursos, o nosso direito permaneceu fiel à ideia básica da diferença entre *injustiça* e *invalidade* das decisões, com o conseqüente discrimine entre os respectivos mecanismos de correção”<sup>42</sup>, sendo que “a função substitutiva corresponde aos casos de recurso interposto com fundamento em *error in iudicando*; a puramente rescindente, aos casos de recurso interposto com fundamento em *error in procedendo*”<sup>43</sup>:

Particularmente no âmbito dos *recursos* – no qual não raro são empregados os termos “cassar” e “substituir” para cada um desses momentos [da rescisão] –, a distinção entre o juízo rescindente e o juízo rescisório pode ser feita a partir do fundamento da impugnação: a função puramente rescindente corresponde aos casos de alegação de *error in procedendo*, enquanto a função rescisória ou substitutiva corresponde aos casos de alegação de *error in iudicando*.<sup>44</sup>

Considerada a tradição processual brasileira, é importante frisar, neste ponto, que, na hipótese de vir um órgão judiciário, perante o qual se instaure controvérsia recursal acerca da incorreção de uma determinada decisão judicial, a vislumbrar no ato decisório questionado a ocorrência de um vício de juízo (*error in iudicando*), não deve ele limitar-se a proferir um juízo puramente rescindente (cassacional), determinando que o órgão prolator da decisão rescindida profira nova decisão, agora purificada do vício; em sentido contrário, deve o órgão judiciário revisor, nesse caso, uma vez efetuado o juízo rescindente, prosseguir em sua atividade cognitiva, proferindo igualmente um juízo rescisório (substitutivo), isto é, emprestando ele próprio a solução correta ao caso. No direito brasileiro, em situações como essa, os órgãos judiciários revisores “não se limitam à mera cassação do ato impugnado: conhecendo do recurso, compete-lhes julgar a causa, aplicando o direito à espécie”<sup>45 46</sup>.

<sup>42</sup> MOREIRA, 2009, p. 406.

<sup>43</sup> Ibid., loc., cit., grifo do autor.

<sup>44</sup> YARSHELL, 2005, p. 28, grifo do autor.

<sup>45</sup> Ibid., p. 29.

<sup>46</sup> É importante registrar, neste ponto, que, no direito brasileiro, o fenômeno da rescisão, em sede recursal, não se limita aos casos em que o órgão revisor vislumbra efetivamente a ocorrência de erro na decisão recorrida. Por força do art. 512 do Código de Processo Civil, ainda quando se nega provimento a um recurso em que se alegue a ocorrência de *error in iudicando* na decisão recorrida, ou seja, mesmo quando se confirma o ato decisório

Um outro tópico que merece reflexão quando em causa está o tema da rescisão de decisões judiciais é saber sob quais circunstâncias, numa mesma relação processual, pode um ato decisório viciado ser rescindido. Basicamente três fatores maiores devem ser levados em conta na delimitação dessas circunstâncias: a) se o órgão que se pretende rescisor equivale ou não ao próprio órgão prolator do ato decisório rescindendo; b) se a decisão que se quer rescindir foi ou não objeto de impugnação; e c) se a decisão judicial rescindenda se reveste de caráter interlocutório ou de natureza sentencial. Tendo em consideração essas balizas, será possível empreender a seguir uma adequada demarcação das variadas ocasiões em que pode de forma válida, numa mesma relação processual, ter lugar o fenômeno da rescisão.

Sem provocação, não há jurisdição: assim poderia ser sintetizado o princípio da demanda, que, instaurando um requisito essencial ao desempenho da judicatura, “indica a atribuição à parte da iniciativa de provocar o exercício da função jurisdicional”<sup>47</sup>. Desse postulado fundamental, a que alude expressamente o art. 2º do Código de Processo Civil brasileiro<sup>48</sup>, resulta que, em regra, não pode um órgão judiciário vir a desconstituir, sem que tenha sido deduzido perante si um pedido nesse sentido, ato judicial – seja decisão interlocutória, seja sentença – emanado de outro órgão judiciário<sup>49 50</sup>.

Decorre igualmente do princípio da demanda que, havendo impugnação recursal perante outro juízo de uma decisão judicial, cabe exclusivamente ao recorrente delimitar o que pode e o que não pode, no ato decisório impugnado, ser objeto de rescisão. Considerando efeito devolutivo “o efeito do recurso consistente em transferir ao órgão *ad quem* o conhecimento da matéria julgada em grau inferior de jurisdição”<sup>51</sup> e extensão do efeito devolutivo a abrangência d’ “*o que se submete, por força do recurso, ao julgamento do órgão ad quem*”<sup>52</sup>, essa segunda implicação do princípio da demanda, a que se vem de aludir, pode

---

impugnado em razão de suposto vício de juízo, possui a decisão emanada do órgão revisor eficácia rescindente (cassação) e rescisória (substituição) em relação à decisão recorrida. Cf. MOREIRA, 2009, p. 397-399.

<sup>47</sup> CINTRA/GRINOVER/DINAMARCO, 2008, p. 63.

<sup>48</sup> “Nenhum juiz prestará a tutela jurisdicional senão quando a parte ou o interessado a requerer, nos casos e forma legais.” (BRASIL, 1973).

<sup>49</sup> YARSHELL, 2005, p. 48, p. 64-65.

<sup>50</sup> Há casos, é verdade, em que pode haver rescisão de uma decisão judicial, sem provocação, por obra de órgão distinto daquele que a prolatou. O art. 475 do Código de Processo Civil exemplifica essa hipótese, que, sendo excepcional e devendo ser expressamente prevista pela lei, não revoga senão confirma a regra geral.

<sup>51</sup> MOREIRA, 2009, p. 259.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 430.

ser expressa, em termos doutrinários, da seguinte forma: “A extensão do efeito devolutivo determina-se pela extensão da impugnação”<sup>53 54</sup>.

Em síntese: órgãos distintos daquele de que emanou a decisão viciada – trate-se de decisão interlocutória ou cuide-se de sentença – apenas podem rescindi-la se provocados e nos limites em que provocados.

Há hipóteses, ainda, em que se reconhece ao próprio órgão prolator de uma dada decisão judicial alçada para rescindi-la, seja de ofício, seja em face de recurso dirigido a si, seja em razão da impugnação de sua decisão perante outro juízo.

Nesse contexto, uma primeira regra que exsurge do sistema processual brasileiro e que encontra expressão no art. 463 do Código de Processo Civil é aquela segunda a qual, uma vez tornada pública uma sentença – isto é, uma vez que a sentença, excedendo o campo das meras cogitações intelectuais de seu autor, vem à luz e se torna oficialmente expressa<sup>55</sup> –, não pode o juiz que a prolatou rescindi-la espontaneamente.

Esse preceito geral, que se aplica indistintamente a sentenças terminativas e definitivas<sup>56 57</sup>, excetua-se apenas no caso de erros materiais, em que se verifica uma dissonância evidente entre o julgamento, de um lado, e a forma como ele se expressou, de outro<sup>58</sup>. Rigorosamente, nem mesmo a hipótese de erro material se revela uma exceção real à regra da intangibilidade espontânea das sentenças pelo juízo que as proferiu: também nessa situação, “a decisão deve prevalecer tal como editada, porque não se altera o julgamento, mas apenas se retifica o veículo pelo qual a vontade contida na sentença se expressou”<sup>59</sup>.

Tal entendimento não pode, todavia, ser transposto automaticamente para o universo das decisões interlocutórias. É que, quanto aos atos decisórios de natureza

---

<sup>53</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>54</sup> BUENO, 2006, p. 79-80.

<sup>55</sup> ARAGÃO, 1992, p. 142-143.

<sup>56</sup> Ibid., p. 141.

<sup>57</sup> YARSHELL, 2005, p. 53.

<sup>58</sup> ARAGÃO, 1992, p. 143-145.

<sup>59</sup> YARSHELL, 2005, p. 56.

interlocutória, prevalece, na doutrina e na jurisprudência<sup>60</sup>, a orientação de que, se a decisão versar matéria sobre a qual compete ao juiz decidir de ofício, pode o magistrado, em momento posterior, vir a rescindi-la também de ofício<sup>61</sup>. Certamente há limites para o exercício desse poder de rescindir – notadamente a superveniência de uma sentença e a manifestação de instância superior acerca da questão (preclusão hierárquica)<sup>62</sup> –, mas, ainda assim, deve ter-se em mente que, “Se, no tocante à sentença, como visto, a regra é a da impossibilidade de modificação (art. 463 do CPC), tratando-se de decisões interlocutórias parece ser lícito dizer que se passa o inverso”<sup>63</sup>.

Avançando no tema, é importante referir que, para além das hipóteses em que pode o órgão prolator da decisão viciada rescindi-la espontaneamente, há os casos em que essa possibilidade se abre em razão da impugnação, por meio de algum instrumento recursal, do ato decisório.

A situação em que isso se verifica de forma mais evidente é naturalmente aquela em que competente para a apreciação do recurso interposto é o próprio órgão prolator. Nessa circunstância excepcional – a que dão ensejo, por exemplo, recursos como os embargos de declaração e os embargos infringentes –, uma vez deduzida a postulação recursal, o poder de rescisão surge nos mesmos moldes aplicáveis aos recursos dirigidos a órgãos judiciais distintos daquele que proferiu a decisão recorrida: a extensão do efeito devolutivo equivale à extensão da impugnação recursal.

Há casos, de outro lado, em que a interposição de um recurso pode conferir ao órgão de que emanou a decisão impugnada competência para rescindi-la, mesmo quando a postulação recursal deduzida destine-se a órgão judicial diverso. Quando o ato judicial recorrido possuir natureza de sentença, referida competência é excepcional, devendo encontrar expresso amparo na lei. É o que se passa, por exemplo, nas hipóteses de indeferimento da petição inicial (art. 296, *caput*, do Código de Processo Civil, na redação dada pela Lei nº 8.952, de 1994), de improcedência de pedidos múltiplos idênticos (art. 285-A, § 1º, do Código de Processo Civil, na redação dada pela Lei nº 11.277, de 2006) e de

---

<sup>60</sup> ROCHA, 2011, p. 128-135.

<sup>61</sup> YARSHELL, 2005, p. 105-106/110-111.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 119-121; ROCHA, 2011, p. 152-153.

<sup>63</sup> YARSHELL, 2005, p. 105.

decisões proferidas no âmbito da Justiça da Infância e da Juventude (art. 198, VIII, do Estatuto da Criança e do Adolescente). Todavia, no tocante às decisões interlocutórias – impugnáveis mediante recurso de agravo –, a lei reconhece amplamente ao órgão judiciário de que se origina o recurso o poder de, à vista de impugnação, rescindir decisão proferida por si em momento anterior<sup>64</sup>.

Apresentadas as premissas genéricas que caracterizam, em sede recursal, o regime da rescisão de decisões judiciais no direito brasileiro, abre-se o caminho para examinar como esse fenômeno se manifestava, especificamente no âmbito do recurso extraordinário, no momento anterior à adoção do instituto da repercussão geral.

O ordenamento jurídico brasileiro conheceu, por longo período, durante o regime imperial, uma figura recursal em muito assemelhada ao recurso extraordinário republicano<sup>65</sup>: a revista, recurso de competência do Supremo Tribunal de Justiça – antecessor do Supremo Tribunal Federal – interposto em face de decisões de última instância que, emanadas de cortes judiciárias locais, albergassem “nulidade manifesta” (*error in procedendo*) ou “injustiça notória” (*error in iudicando*)<sup>66</sup>. Seu fim era “reivindicar o império e a dignidade da lei ofendida, não consentir que passe como lícito ou vigente um princípio ilegal, um aresto oposto à tese, ao preceito dela, de reprimir enfim o abuso do julgado”<sup>67</sup>.

Nesse contexto, preceito fundamental a orientar o julgamento dos recursos de revista era a regra de que “o Supremo Tribunal de Justiça não julga os fatos, o fundo da causa, sim as sentenças, e só na relação delas com a lei”<sup>68</sup>, de que “Ele trabalha só no império intelectual da lei e não no domínio material das questões privadas, julga da inteligência dela na sua região pura, geral, abstrata, e sem consideração dos fatos”<sup>69</sup>, de que “Ele não foi instituído como uma terceira instância para estudar os fatos, ou para apreciar as provas”<sup>70</sup>, mas apenas “para manter o império da lei, a sua plena observância, a unidade de seus

---

<sup>64</sup> MOREIRA, 2009, p. 516- 517.

<sup>65</sup> SILVA, 1963, p. 29-30.

<sup>66</sup> BUENO, 1978, p. 341-363.

<sup>67</sup> Ibid., p. 350.

<sup>68</sup> Ibid., p. 363.

<sup>69</sup> Ibid., p. 364.

<sup>70</sup> Ibid., p. 363.



preceitos, a uniformidade da jurisprudência (...)”<sup>71</sup>. Desse princípio basilar, decorriam consequências práticas sobre a atuação do Supremo Tribunal de Justiça na apreciação dos recursos a ele dirigidos:

Se conclui que a tese geral, o direito da lei foi respeitado, denega a revista sem se importar com o fundo da causa, com o bem ou mal julgado em relação à parte; se conclui o contrário, cassa a sentença e, para que o império da lei seja restabelecido, expressa as razões pelas quais a julgou violada, expõe a inteligência que entende ser verdadeira, e manda a causa a outro tribunal para que profira nova sentença.<sup>72</sup>

Como se vê, a rescisão, pelo Supremo Tribunal de Justiça, em sede de recurso de revista, de atos judiciais eivados de vícios se limitava à dimensão rescindente (cassacional), não cabendo à Corte emitir qualquer juízo rescisório (substitutivo) em relação às decisões impugnadas<sup>73</sup>. Ainda quando se tratasse de vício de juízo (*error in iudicando*), o entendimento era de que “o supremo tribunal deve cassar a sentença, expressar o verdadeiro preceito do princípio de direito, demonstrar que este é fundamental e mandar julgar de novo a causa”<sup>74</sup>.

Proclamada a República, verifica-se que essa característica marcante do recurso de revista – impossibilidade de emissão de juízo rescisório pelo Supremo Tribunal de Justiça – não foi automaticamente transposta para o recurso extraordinário. Pelo contrário, desde os primeiros anos republicanos, veio o Supremo Tribunal Federal a atuar de forma diversa daquela como procedia o Supremo Tribunal de Justiça: “a jurisprudência mais seguida do Supremo Tribunal tem-se oposto a essa limitação de sua jurisdição, decidindo em inúmeros arestos que a Corte pode, se o entender, julgar logo a causa”<sup>75</sup>.

É bem verdade que, de início, instaurou-se certa controvérsia doutrinária a respeito da questão: “Deve o Supremo Tribunal Federal aplicar ao facto a lei federal

---

<sup>71</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>72</sup> Ibid., p. 364.

<sup>73</sup> PEIXOTO, 1935, p. 271.

<sup>74</sup> BUENO, 1978, p. 363.

<sup>75</sup> PEIXOTO, 1935, p. 273.

invocada, proferindo uma decisão de direito e de facto sobre a especie, ou declarar qual a lei reguladora da hypothese, confiando á justiça local a tarefa de applical-a ao caso?”<sup>76</sup>.

Na visão de alguns, a referência aos julgamentos estaduais recorridos como sendo de “última instância” e o reconhecimento da competência da Justiça local para pôr “termo aos processos e ás questões” (arts. 59, § 1º, e 61, da Constituição de 1891, respectivamente), assim como a previsão de que a decisão do Supremo Tribunal Federal seria “restricta á questão federal controvertida no recurso” (art. 24, da Lei nº 221, de 1894), indicavam que o Tribunal somente deveria verificar “se a these da lei federal foi ou não violada”<sup>77</sup>, não lhe competindo “envolver-se no dédalo processual, substituindo-se assim inteiramente á justiça comum”<sup>78</sup>, uma vez que, “resolvida a duvida que provocou a intervenção do Supremo Tribunal, cessa immediatamente a legitimidade dessa intervenção”<sup>79</sup>. Em razão disso, os críticos de então veem, “na jurisprudência que, com tanta maestria (...), vai-se sorrateiramente infiltrando nas tradições da alta corporação”<sup>80</sup>, não apenas uma prática ilegal e errônea<sup>81</sup>, mas um verdadeiro “golpe de interpretação”<sup>82</sup> decorrente do fato de que “os detentores de qualquer parcella de autoridade propendem para a hypertrophia do poder”<sup>83</sup>.

Certamente houve quem, em apoio à prática que se consolidava no âmbito do Supremo Tribunal Federal, reconhecesse ao Tribunal, como meio de evitar, de um lado, o risco de ofensa pela Justiça local à autoridade das decisões do Tribunal e, de outro, o desnecessário prolongamento dos litígios processuais<sup>84</sup>, competência “para desde logo julgar a questão, applicando o direito ao facto”<sup>85</sup>.

Seja como for, o fato é que a corrente doutrinária que sustentou inicialmente a ilegitimidade do exercício, pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de recurso extraordinário,

---

<sup>76</sup> LESSA, 2003, p. 122.

<sup>77</sup> OLIVEIRA, 1910, p. 23.

<sup>78</sup> Ibid., p. 23.

<sup>79</sup> PESSOA, 1922, p. 283.

<sup>80</sup> OLIVEIRA, 1910, p. 18.

<sup>81</sup> PESSOA, 1922, p. 282.

<sup>82</sup> CARVALHO, 1920, p. 118.

<sup>83</sup> MAXIMILIANO, 2005, p. 611.

<sup>84</sup> LESSA, 2003, p. 122-123.

<sup>85</sup> BRAGA JÚNIOR, 1922, p. 86.

de um poder rescisório (substitutivo) – e não meramente rescindente (cassacional) – arrefeceu em face da superveniência da Constituição de 1934<sup>86</sup>. Com efeito, o art. 76, 2), III, dessa Carta política prevê a competência do Tribunal – a que ela chama de “Côrte Suprema” – para “julgar em recurso extraordinário as causas” decididas pela Justiça local em última instância.

O entendimento dominante é de que tal preceito – que veio, de resto, a ser reproduzido em todas as Constituições brasileiras subsequentes, sem exceção (art. 101, III, das Constituições de 1937 e de 1946; art. 114, III, e 119, III, da Constituição de 1967, nas redações original e posterior à Emenda nº 1, de 1969, respectivamente; e art. 102, III, da atual Constituição) – “investiu a Côrte Suprema de jurisdição para julgar não somente a questão federal que dá lugar ao recurso, mas a própria causa em que essa questão seja suscitada”<sup>87</sup>, “o que equivale a *julgar de novo* a causa, para reformar ou confirmar, modificar ou anular a decisão recorrida”<sup>88</sup>:

Pelo recurso extraordinário o Supremo Tribunal *julga* o feito, ainda que aceitando os fatos na sua apresentação, isto é, nos mesmos termos em que foi posta a questão pelo tribunal recorrido. Reforma, confirma ou anula a decisão, substituindo-a nas duas primeiras hipóteses por outra, que profere, sem devolver o caso para que seja novamente julgado de acôrdo com as teses ou diretrizes prefixadas, o que só pode ocorrer na terceira hipótese, de anulação. Não é, pois, um recurso de cassação, ou de mera cassação.<sup>89</sup>

Em 1964, essa diretriz, já sedimentada no âmbito da Corte, passa a compor a Súmula da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cujo enunciado nº 456 prescreve: “O Supremo Tribunal Federal, conhecendo do recurso extraordinário, julgará a causa, aplicando o direito à espécie”<sup>90</sup>. Trata-se da ratificação de uma tradição consolidada durante as décadas anteriores no sentido de que, em sede de recurso extraordinário – e, nesse ponto, essa modalidade recursal não foge ao regime geral aplicável, no direito brasileiro, aos recursos –, à vista da alegação de um vício de juízo (*error in iudicando*), tem lugar a ampla rescisão da decisão recorrida<sup>91</sup>, de modo que “o Supremo Tribunal Federal não se adstringe a anular a

<sup>86</sup> PEIXOTO, 1935, p. 273.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 273-274.

<sup>88</sup> NUNES, 1943, p. 312, grifo do autor.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 311.

<sup>90</sup> BRASIL, 1964.

<sup>91</sup> SILVA, 1963, p. 383-386.

decisão viciada por um erro de direito, mas decide, ele próprio, a controvérsia, quando possível”<sup>92</sup>:

o recurso extraordinário, consoante o que dispõe a Constituição federal, não arma o Tribunal *ad quem*, que o deve julgar, apenas dos poderes que se consubstanciam no *judicium rescindens*. (...), o Supremo Tribunal Federal *julga as causas em recurso extraordinário*. O litígio, portanto, que sobe ao Pretório Excelso, por conter *questão federal*, é ali decidido com o exercício, pela instância suprema da magistratura nacional, dos poderes inerentes ao *judicium rescindens* e ao *judicium rescissorium*”<sup>93</sup>.

Por fim, cabe aludir às circunstâncias em que, anteriormente à criação do instituto da repercussão geral, era dado aos órgãos judiciários procederem à rescisão de decisões impugnadas por meio de recurso extraordinário.

No que se refere ao Supremo Tribunal Federal, o exercício de seu poder de rescisão das decisões recorridas se encontrava condicionado às mesmas regras aplicáveis aos recursos em geral: a extensão daquilo que, no ato decisório recorrido, poderia ser objeto de rescisão media-se pelos limites do que havia sido objeto de impugnação no recurso extraordinário. Nesse ponto, todavia, uma nota distintiva merece menção: sendo o recurso extraordinário um recurso de fundamentação vinculada, isto é, um recurso cujo cabimento se restringe à impugnação de vícios específicos taxativamente previstos em lei<sup>94</sup>, os limites da impugnação condicionavam não apenas a extensão do efeito devolutivo – isto é, o objeto sobre o qual poderia recair o juízo de rescisão –, mas igualmente a profundidade do efeito devolutivo – ou seja, as questões sobre que, na análise do objeto, pode o órgão revisor se debruçar.

De outro lado, no tocante à possibilidade de emissão, diante da interposição de recursos extraordinários, de juízo de retratação pelos órgãos judiciários de que emanavam as decisões recorridas, tem-se que, à falta de qualquer previsão legal para tanto, não se reconhecia aos órgãos de origem dos recursos extraordinários qualquer poder de rescisão das decisões por si proferidas.

---

<sup>92</sup> LIEBMAN, 2009, p. 1276.

<sup>93</sup> MARQUES, 1960, p. 353-354.

<sup>94</sup> MOREIRA, 2009, p. 253-254.

Em verdade, a própria cogitação dessa possibilidade não encontrava um ambiente fértil nas práticas procedimentais pertinentes ao processamento do recurso extraordinário. Com efeito, nos órgãos inferiores de natureza colegiada (Tribunais ou Turmas Recursais) – cujas decisões estão na origem da esmagadora maioria dos recursos extraordinários interpostos –, existe uma divisão funcional interna por meio da qual se atribui a órgãos fracionários distintos as competências para proferir a decisão recorrida e para emitir o juízo prévio de admissibilidade do recurso extraordinário: enquanto esta incumbe às Presidências dos órgãos colegiados de origem, aquela incumbe a suas Turmas, Câmaras, Seções, Órgãos Especiais ou Plenários.

Assim, interposto o recurso extraordinário, competia à Presidência do órgão judiciário de origem conduzir os procedimentos judiciais relativos a essa interposição e, em consequência, faleciam aos órgãos que haviam proferido em momento anterior os atos decisórios recorridos condições materiais de intervenção na causa. Desse modo, sequer se colocava a questão da possibilidade de emissão, por parte dos agentes judiciários de que emanavam as decisões recorridas, de qualquer juízo de retratação em face da dedução de uma postulação recursal extraordinária.

### 1.3 O alcance da imperatividade das decisões judiciais

A decisão judicial, dado o caráter estatal de que se reveste, participa daquela nota de autoridade, de imperatividade, de cogência que caracteriza os atos estatais em geral. Não se confundindo com um mero conselho, uma simples sugestão ou uma singela recomendação, ela sujeita indistintamente, de forma vinculante e impositiva, a todos aqueles cujas situações jurídicas guardem, direta ou indiretamente, relação de pertinência com seu objeto, submetendo a esfera jurídica dos implicados, de forma irresistível, a seus efeitos<sup>95</sup>. Tendo em mente esse aspecto fundamental da decisão judicial – seu caráter autoritativo, imperativo, cogente, a que todos estão submetidos –, mostra-se de especial importância, em geral e para os fins específicos deste estudo, saber precisamente o que, entre os vários componentes de uma decisão judicial, possui essa aptidão para vincular.

---

<sup>95</sup> LIEBMAN, 1981, p. 121-129.

Comumente se identifica na gênese de uma decisão judicial a formulação de um “juízo a respeito da incidência ou não de norma abstrata sobre determinado suporte fático”<sup>96</sup>, de uma operação lógica de “enlace entre a norma jurídica abstrata e o caso concreto”<sup>97</sup>, de um raciocínio silogístico “em que a premissa maior é a norma a ser aplicada, enquanto que a situação particular, focalizada na ação, constitui a premissa menor”<sup>98</sup>. Com efeito, o silogismo pode ser compreendido como uma moldura que pauta não apenas o raciocínio jurídico subjacente à formulação de um juízo decisório, mas, de modo mais abrangente, a argumentação jurídica em geral<sup>99 100</sup>.

No direito brasileiro, por força de expressa disposição constitucional (art. 93, IX) e infraconstitucional (art. 458, II, do Código de Processo Civil), todo pronunciamento judicial deve necessariamente explicitar, como requisito de sua própria validade, as premissas de fato e de direito que, conjugadas, a ele dão suporte. Questão que pode daí advir, como de fato advém, é saber em que medida às verdades fáticas e jurídicas afirmadas pelos órgãos julgadores como pressuposto de suas decisões se estendem a autoridade, a imperatividade e a cogência atribuídas a esses atos decisórios.

O Código de Processo Civil de 1973, ao dispor sobre os limites objetivos da coisa julgada<sup>101</sup> (art. 469), “tomou posição nítida e categórica na matéria”<sup>102</sup>, enfrentando o

---

<sup>96</sup> ZAVASCKI, 2012, p. 98.

<sup>97</sup> SILVA, 2005, p. 382.

<sup>98</sup> MARQUES, 1974, p. 29.

<sup>99</sup> MACCORMICK, 2008, p. 37/57.

<sup>100</sup> Essa forma de compreender a argumentação jurídica certamente não resulta de uma apreciação puramente descritiva do Direito, mas, antes, de uma tentativa de ordenar as manifestações – insuperavelmente desordenadas – do fenômeno jurídico (MACCORMICK, 2008, p. 39-41), à luz de um valor caro às comunidades políticas em que se desenvolveu a ideia de *Rule of Law*, qual seja o valor da “universalização como algo essencial à justificação no campo da argumentação prática” (MACCORMICK, 2008, p. 103).

<sup>101</sup> A doutrina trata o tema do alcance objetivo da imperatividade das decisões judiciais em termos de “limites objetivos da coisa julgada”. Não parece exato, todavia, assim proceder.

A sentença é um ato jurídico vocacionado à produção de determinados efeitos. Esse ato jurídico pode vir, a partir de dado momento contingentemente fixado em cada ordenamento jurídico, a estabilizar-se, tornando-se intangível, imutável, inalterável. A questão do conteúdo do ato e de seus efeitos não se confunde, assim, com a questão da estabilidade desse ato e de seus efeitos. O fenômeno da coisa julgada diz respeito a esta última questão (MOREIRA, 1982, p. 44).

Fixada essa distinção fundamental – que, a propósito, desde Liebman (LIEBMAN, 1981), não se pode desconhecer – surgem as questões – igualmente distinguíveis entre si – do alcance da sentença (de seu conteúdo e de seus efeitos), de um lado, e do alcance da estabilidade dessa sentença (de seu conteúdo e de seus efeitos), de outro.

No que se refere ao alcance subjetivo, faz sentido falar-se em limites subjetivos da **coisa julgada**, porque eles não equivalem aos limites subjetivos da **sentença** (de seu **conteúdo** ou de seus **efeitos**). Isso porque se

problema “em termos peremptórios, enfáticos e até redundantes”<sup>103</sup>: “somente este [o dispositivo da decisão], converte-se em coisa julgada, ficando de fora o raciocínio, as considerações expostas pelo julgador para justificar (fundamentar, motivar) a conclusão”<sup>104</sup>; “premissas do julgamento, que se consubstanciam em *quaestiones iuris* ou *quaestiones facti*, não se tornam imutáveis, por força da coisa julgada”<sup>105</sup>; “é só o *comando* pronunciado pelo juiz que se tornam imutável, não a atividade lógica exercida pelo juiz para preparar e justificar a decisão”<sup>106</sup>; a solução emprestada pelo juiz a “questões – suscitadas pelas partes ou apreciadas *ex officio* – cujo desate constitua pressuposto lógico da solução do litígio”<sup>107</sup>, ou seja, a “questões de que o órgão judicial conhece *incidenter tantum* – só *de passagem*”, por assim dizer”<sup>108</sup>, situa-se “fora da área coberta pela autoridade da coisa julgada”<sup>109</sup>.

Não obstante a existência de outras reflexões possíveis a respeito do tema, a indagação acerca do alcance objetivo da imperatividade das decisões judiciais mostra-se, para os fins deste estudo, especialmente relevante no tocante às premissas jurídicas adotadas como pressuposto de uma decisão judicial.

Há sistemas de direito em que se atribui às verdades jurídicas afirmadas como premissa de atos decisórios emanados de órgãos judiciários de hierarquia superior um “cunho fortemente coercitivo”<sup>110</sup>, impondo-se “aos juízes o dever funcional de seguir, nos casos sucessivos, os julgados já proferidos em situações análogas”<sup>111</sup>. Nas ordens jurídicas inglesa e

---

entende que a sentença proferida sem a intervenção de **terceiro juridicamente interessado** o **vincula**, o **obriga**, o **sujeita**, **não podendo**, no entanto, tornar-se **imutável** perante ele, a quem se dá a oportunidade de impugná-la mesmo quando estabilizada em relação às partes (LIEBMAN, 1981, p. 121-156).

No tocante ao alcance objetivo, todavia, a expressão “limites objetivos da coisa julgada” é inexata, porque em causa não está saber o que na sentença é **imutável**, mas, antes, em saber o que na sentença **obriga**, **vincula**, **sujeita**, enfim, o que na sentença é **imperativo**.

Assim é que parece mais preciso falar-se, nesse contexto, em “limites objetivos das sentenças” ou “limites objetivos da imperatividade das sentenças”.

<sup>102</sup> MOREIRA, 1974, p. 30.

<sup>103</sup> Ibid., loc. cit..

<sup>104</sup> ARAGÃO, 1992, p. 247.

<sup>105</sup> MARQUES, 1974, p. 239.

<sup>106</sup> LIEBMAN, 1981, p. 55.

<sup>107</sup> MOREIRA, 1974, p. 31.

<sup>108</sup> Ibid., p. 32.

<sup>109</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>110</sup> TUCCI, 2004, p. 12.

<sup>111</sup> Ibid., loc. cit.

norte-americana, por exemplo, o princípio do *stare decisis* instaura o dever jurídico dos juízes de conformarem suas decisões, em casos similares, à *ratio decidendi* – isto é, à “essência da tese jurídica suficiente para decidir o caso concreto”<sup>112</sup> – adotada por juízo superior no exame anterior de determinada causa.

Tal fenômeno – imperatividade das premissas jurídicas adotadas em julgamentos passados – é seguramente destoante da tradição que historicamente caracteriza a relação dos juízes brasileiros com a jurisprudência. Entre nós, o precedente jurisprudencial pode, de fato, “auxiliar o julgador no processo hermenêutico em busca da correta determinação do cânone legal aplicável ao caso concreto”<sup>113</sup>, e se apresentar “com uma particular carga de persuasão pelo simples fato de constituir indício de uma solução racional e socialmente adequada”<sup>114</sup>. Tradicionalmente, todavia, o precedente não goza no direito brasileiro de força vinculante em relação aos casos futuros, na medida em que “a fixação *prévia* da tese jurídica normalmente só predetermina a decisão que se profira *in specie*, mas revela-se impotente para evitar que, noutro caso, a idênticos esquemas de fato se venha aplicar tese diversa”<sup>115</sup>: “é certo que a tradição histórica do direito brasileiro repele o sistema de *precedentes vinculantes*”<sup>116</sup>.

Até o advento do instituto da repercussão geral, as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de recurso extraordinário expressavam esse entendimento prevalecente no direito brasileiro, segundo o qual a nota de imperatividade, de autoridade, de cogência, de obrigatoriedade própria das decisões judiciais não se estende aos fundamentos jurídicos adotados incidentalmente pelos magistrados na formulação de seus juízos decisórios.

Ainda sob o regime imperial, não se deixava de reconhecer às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal de Justiça no exame dos recursos de revista “uma autoridade moral, importante e que resulta das luzes e do prestígio de tão alta Instituição, autoridade que se exerce sobre o espírito dos tribunais e que muito concorre para a uniformidade da

---

<sup>112</sup> Ibid., p. 175.

<sup>113</sup> Ibid., p. 13.

<sup>114</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>115</sup> MOREIRA, 2009, p. 6, grifo do autor.

<sup>116</sup> TUCCI, 2004, p. 240.



jurisprudência, ou aplicação da lei”<sup>117</sup>, o que não autorizava atribuir a essas decisões o caráter de “regras imperativas de direito”<sup>118</sup>, até porque:

Uma decisão obrigatória em caso singular dispõe só dele, mas quando ela vale disposição geral toma o caráter de lei, cria direitos e obrigações, torna-se uma norma social, e isso é de alçada exclusiva do legislador. Este e só este é quem tem o direito e obrigação de estudar, discutir e estabelecer os preceitos gerais.<sup>119</sup>

Já no período republicano, um mecanismo institucional perspicazmente concebido pela Constituição de 1934 permite visualizar, no âmbito do recurso extraordinário, a manifestação dessa tradição jurídica brasileira de não atribuição de imperatividade aos pressupostos jurídicos das decisões judiciais.

O controle judicial da constitucionalidade de atos normativos surge, no direito brasileiro, com a Constituição republicana de 1891<sup>120</sup>, dotado de caráter difuso – “o poder de controle toca indistintamente a todos os órgãos judiciais”<sup>121</sup> – e incidental – “a questão da constitucionalidade é apreciada no curso de processo relativo a caso concreto, como questão prejudicial, que se resolve para assentar uma das premissas lógicas da decisão da lide”<sup>122</sup>.

A inspiração, aqui como na criação do recurso extraordinário, proveio do sistema judicial norte-americano<sup>123</sup>, ignorada uma diferença capital: como se referiu acima, no regime norte-americano, as premissas jurídicas (*rationes decidendi*) adotadas por órgãos judiciários de hierarquia superior no exame de uma causa determinada se tornam de observância obrigatória, vinculante, imperativa pelos órgãos de jurisdição inferiores em casos futuros. Desse modo, por exemplo, a solução que a Suprema Corte norte-americana, órgão de cúpula da estrutura judiciária daquele país, empresta, incidentalmente, na apreciação de um caso concreto, a uma questão constitucional se reveste de caráter autoritativo, impositivo, obrigatório:

---

<sup>117</sup> BUENO, 1978, p. 367.

<sup>118</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>119</sup> Ibid., p. 370.

<sup>120</sup> MENDES, 1990, p. 170-175.

<sup>121</sup> MOREIRA, 2009, p. 29.

<sup>122</sup> Ibid., p. 30.

<sup>123</sup> MENDES, 1990, p. 170.

Em outras palavras, o princípio do *stare decisis* opera de modo tal que o julgamento de inconstitucionalidade da lei acaba, indiretamente, por assumir uma verdadeira eficácia *erga omnes* e não se limita então a trazer consigo o puro e simples efeito da não aplicação da lei a um caso concreto (...).<sup>124</sup>

Em sentido diverso, a adoção de um modelo de controle de constitucionalidade difuso e incidental por sistemas jurídicos como o brasileiro, em que os pressupostos jurídicos das decisões judiciais são privados de imperatividade, conduz a perplexidades: “uma mesma lei ou disposição de lei poderia não ser aplicada, porque julgada inconstitucional, por alguns juízes, enquanto poderia, ao invés, ser aplicada, porque não julgada em contraste com a Constituição, por outros”<sup>125</sup>. Em um sistema como esse, os valores da isonomia e da segurança jurídica, caros às comunidades políticas em que a ideia de *Rule of Law* possui relevância<sup>126</sup>, saem lesados<sup>127</sup>. De igual modo, e ainda que se firme um ambiente de uniformização jurisprudencial, uma disfunção sistêmica se apresenta: a necessidade de recurso ao Poder Judiciário para afastar-se a incidência do ato normativo inconstitucional conduz a uma “multiplicação de demandas fundadas na mesma lei”<sup>128</sup> e implica a repetição de “mesmo julgamento sobre a questão constitucional já resolvida em oportunidade anterior”<sup>129</sup>.

Essas inconsistências verificadas no modelo de controle judicial de constitucionalidade adotado pela Constituição de 1891 não escapou à percepção dos constituintes de 1933/1934, que, atentando para o fato de que, “apesar de ser declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal, a lei continua de pé”<sup>130</sup>, de que a “lei anulada para o litigante continua a vigorar em toda a sua plenitude para a coletividade”<sup>131</sup>, conceberam a fórmula – inserida no art. 91, IV, da Constituição de 1934, e acolhida pela vigente Constituição, em seu art. 52, X – segundo a qual se atribui ao Senado competência para

<sup>124</sup> CAPPELLETTI, 1992, p. 81.

<sup>125</sup> Ibid., p. 77.

<sup>126</sup> MACCORMICK, 2008, p. 21-23.

<sup>127</sup> ZAVASCKI, 2012, p. 26.

<sup>128</sup> BARBI, 1977, p. 136.

<sup>129</sup> ZAVASCKI, 2012, p. 26.

<sup>130</sup> VIANNA apud ALENCAR, 1978, p. 236.

<sup>131</sup> ALVARENGA apud ALENCAR, 1978, p. 238.

“suspender a execução” de atos estatais em razão do reconhecimento incidental de sua inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário<sup>132</sup>.

A alusão que aqui se faz à chamada “fórmula do Senado” – instituto que, em linhas gerais, “permanece o mesmo desde 1934”<sup>133</sup> – não possui outro objetivo senão o de identificar, em sua gênese, mais uma manifestação da tradição jurídica brasileira de não reconhecimento de imperatividade aos fundamentos jurídicos das decisões judiciais.

---

<sup>132</sup> MENDES, 2004, p. 149-155.

<sup>133</sup> ZAVASCKI, 2012, p. 31.

## 2 A crise

Muitas foram as pedras encontradas pelo Supremo Tribunal Federal em sua caminhada institucional até os dias atuais. Dentre os vários desafios que se opuseram ao Tribunal no desempenho de suas funções, talvez um deles, por sua inconveniente persistência, mereça especial destaque: atravessam as décadas, em desconcertante uníssono, relatos sobre o “excessivo número de feitos”<sup>134</sup>, que “de anno para anno cresce assombrosamente”<sup>135</sup>, sobre a “pletora de processos”<sup>136</sup>, que “proliferam de modo assustador”<sup>137</sup>, sobre a “avalanche de processos que se derramaram no nosso mais alto Tribunal”<sup>138</sup>, sobre a “pesadíssima tarefa do Supremo Tribunal”<sup>139</sup>, sobre o “volume desmedido de autos”<sup>140</sup>, sobre o “formidável acúmulo de processos”<sup>141</sup>, sobre o “afluxo insuportável de serviços”<sup>142</sup>, sobre o “volume copioso de trabalho para o Supremo”<sup>143</sup>.

E a análise especificada das atribuições funcionais que tanto pesaram sobre os ombros do Supremo Tribunal Federal ao longo das últimas décadas conduz a uma conclusão incontestável: a “causa principal da pletora de feitos no Supremo”<sup>144</sup> “encontra-se, sem dúvida, nos recursos extraordinários”<sup>145</sup>, revelando-se a crise do Supremo Tribunal Federal nada mais do que uma “conseqüência da enorme pletora de Recursos Extraordinários, a êle encaminhados diuturnamente”<sup>146</sup>, o que autoriza falar, antes, em “crise do recurso extraordinário”<sup>147</sup>.

---

<sup>134</sup> LENZ, 1986, p. 26.

<sup>135</sup> NATAL, 1913, p. 330.

<sup>136</sup> COSTA, 1955, p. 11.

<sup>137</sup> AZEVEDO, 1942, p. 126.

<sup>138</sup> BALEEIRO, 1968, p. 123.

<sup>139</sup> NATAL, 1913, p. 331.

<sup>140</sup> BUZAID, 1962, p. 42.

<sup>141</sup> MANCUSO, 2010, p. 67.

<sup>142</sup> SILVA, 1963, p. 446.

<sup>143</sup> Ibid., p. 447.

<sup>144</sup> BALEEIRO, 1968, p. 123.

<sup>145</sup> CARNEIRO, 1943, p. 7.

<sup>146</sup> SILVA, 1963, p. 447-448.

<sup>147</sup> ALVES, 1982, p. 42.

A consideração dos números de feitos distribuídos aos Ministros do Tribunal no período compreendido entre os anos de 1990 e 2007 permite uma compreensão aproximada desse fenômeno na sua fase mais recente<sup>148</sup>:

<b>ano</b>	<b>distribuição total</b>	<b>distribuição de RE e de AI</b>	<b>distribuição de RE e de AI / distribuição total</b>
2007	112.938	106.617	94,40%
2006	116.216	110.716	95,27%
2005	79.577	74.174	93,21%
2004	69.171	65.478	94,66%
2003	109.965	106.997	97,30%
2002	87.313	84.937	97,28%
2001	89.574	87.193	97,34%
2000	90.839	88.432	97,35%
1999	54.437	51.957	95,44%
1998	50.273	46.763	93,02%
1997	34.289	31.704	92,46%
1996	23.883	21.568	90,31%
1995	25.385	22.998	90,60%
1994	25.868	23.683	91,55%
1993	23.525	21.626	91,93%
1992	26.325	24.712	93,87%
1991	17.567	15.898	90,50%
1990	16.226	13.245	81,63%

Observa-se, aqui, de pronto, um incremento impressionante do total de processos distribuídos no período: se, em 1990, parte-se da já fabulosa cifra de 16.226 feitos, chega-se,

<sup>148</sup> BRASIL, 2012b.

em 2007, a inacreditáveis 112.938 processos distribuídos, tendo sido atingido, no ano anterior, 2006, o pico de 116.216 feitos.

De outro lado, salta aos olhos a desproporção do número de recursos extraordinários (RE) e de agravos de instrumento (AI) distribuídos, em relação às outras dezenas de classes processuais de competência do Supremo Tribunal Federal. Correspondendo a nunca menos do que 80% do total de feitos distribuídos no período, recursos extraordinários e agravos de instrumento representam, no ano 2000, 97,35% do total da distribuição. Se era possível dizer, em momento anterior, que “a classe do recurso extraordinário é a que absorve a quase totalidade do trabalho do Tribunal”<sup>149</sup>, vê-se que dessa realidade não se afastou o Supremo Tribunal Federal no período 1990-2007.

De qualquer modo, para além do quantitativo absoluto de feitos submetidos a sua apreciação, é importante notar que a crise do Supremo Tribunal Federal – que “não é de ontem nem de hoje”<sup>150</sup>, mas de sempre – assume uma dimensão relativa, caracterizando-se pela oneração do “Supremo com encargos muito superiores às suas fôrças”<sup>151</sup>, “pela impossibilidade de a nossa elevada Côrte de Justiça dar vazão a seu trabalho”<sup>152</sup>, pela incompatibilidade da “tarefa dos ministros da Suprema Côrte (...) com as possibilidades normais de rendimento do trabalho”<sup>153</sup>, tarefa que excede, “visivelmente e em muito, o limite máximo de rendimento do trabalho realizável em tempo e condições normais”<sup>154</sup> e que constitui um verdadeiro atentado “contra a inexorabilidade do impossível”<sup>155</sup>.

---

<sup>149</sup> SALAZAR, 1975, p. 218.

<sup>150</sup> COSTA, 1955, p. 11.

<sup>151</sup> BUZAID, 1962, p. 53.

<sup>152</sup> OLIVEIRA FILHO, 1946, p. 385.

<sup>153</sup> FAGUNDES, 1970, p. 25.

<sup>154</sup> SALAZAR, 1975, p. 197.

<sup>155</sup> AZEVEDO, 1942, p. 123.

## 2.1 Os efeitos da crise

Nesse contexto, um triste dilema historicamente acompanha os Ministros da Corte: “ou produzir em quantidade, a fim de dar baixa à mole de autos, ou em qualidade, ficando em débito permanente, com uma montanha de causas para julgar”<sup>156</sup>, o que dá ensejo “ou ao acúmulo insuperável de autos em poder dos juízes, ou ao exame superficial dos casos para desembaraço rápido dos autos recebidos”<sup>157</sup>. Em verdade, no mais das vezes, ante a impossibilidade de aliar celeridade e qualidade decisórias, ambos os valores saíram igualmente arranhados.

Como lembra o Ministro Guimarães Natal, “a lentidão na Justiça é quasi denegação de justiça, tamanho o damno causado pelo reconhecimento tardio do direito posto em litígio”, dano que, entre outros aspectos, é, antes de mais nada, moral, dadas “as inquietações e incertezas em que se debate o espírito dos pleiteantes, enquanto dura o pleito”<sup>158</sup>. Quando a morosidade judiciária se instaura em um tribunal de cúpula, como o Supremo Tribunal Federal, para o qual concorre, ao menos em potência, uma parcela nada desprezível dos litígios judiciais, os efeitos danosos desse estado de lentidão se veem agravados: paralisa-se a própria “vida judiciária nacional”<sup>159</sup>.

Tão pernicioso quanto o retardamento da prestação pelo Supremo Tribunal Federal dos serviços judiciários a ele cometidos é a atrofia, induzida pela hipertrofia de trabalho, da majestade de sua função<sup>160</sup>, é a “impossibilidade de bom padrão de discussão e julgamento nesse afã de decidir o maior número de demandas no menor espaço de tempo”<sup>161</sup>, é a “perda de substância dos julgados de nossa mais alta Corte de Justiça”<sup>162</sup>. Quando o que se espera do Tribunal é a prolação de acórdãos que sirvam como “fontes de doutrina pela sabedoria de seus conceitos”<sup>163</sup> e que norteiem “toda a atividade jurisdicional do País”<sup>164</sup>,

---

<sup>156</sup> BUZAID, 1962, p. 41.

<sup>157</sup> FAGUNDES, 1970, p. 126.

<sup>158</sup> NATAL, 1913, p. 329.

<sup>159</sup> AZEVEDO, 1942, p. 123.

<sup>160</sup> BUZAID, 1962, p. 53.

<sup>161</sup> BALEEIRO, 1968, p. 125.

<sup>162</sup> PASSOS, 2006, p. 585.

<sup>163</sup> BUZAID, 1962, p. 57.

observa-se lamentavelmente que eles “apresentam-se, em sua esmagadora maioria, como frutos modestos, às vezes nada convincentes”<sup>165</sup>, “como meros resultados de oscilações determinadas pelos votos dos relatores, acompanhados pelos demais ministros, em julgamentos que revelam insegurança de orientação”<sup>166</sup>:

E o esforço inaudito para muito julgar, se merece ser exaltado como contribuição de trabalho, comporta reservas por preterir a qualidade pela quantidade, o que, se em matéria de administração da justiça é sempre inaceitável, mais o é, ainda, quando se trata, como no caso, de Corte cujas decisões, pela eminência ímpar em que ela se situa na vida institucional do País, devem ser lastreadas por um alto teor de estudo, de debate e de segurança conclusiva.<sup>167</sup>

O amesquinçamento da atividade jurisdicional do Supremo Tribunal Federal pode ser percebido, entre outros, nos fenômenos de perda da colegialidade dos julgamentos dos recursos extraordinários e agravos de instrumento e do acirramento da rigidez do Tribunal na emissão dos juízos de admissibilidade desses recursos.

Certamente, “não é de agora que começou, dentre nós, esse movimento conducente ao aumento dos poderes do relator”<sup>168</sup>; a edição da Lei nº 9.756, de 1998, contudo, representa o auge da “tendência à valorização das decisões monocráticas nos Tribunais”<sup>169</sup>.

A partir de então, atribui-se aos relatores de recursos extraordinários os poderes de negar-lhes seguimento, quando manifestamente inadmissíveis, improcedentes, prejudicados ou em confronto com a jurisprudência, sumulada ou apenas dominante, do Tribunal, e de dar-lhes provimento, quando impugnarem decisões contrárias ao entendimento jurisprudencial da Corte (art. 557, *caput* e § 1º-A, do CPC). A irresignação em face dessa decisão monocrática do relator pode se manifestar, perante o órgão colegiado originariamente competente para a

---

<sup>164</sup> PASSOS, 2006, p. 585.

<sup>165</sup> *Ibid.*, loc. cit.

<sup>166</sup> BUZAID, 1962, p. 57.

<sup>167</sup> FAGUNDES, 1966, p. 5.

<sup>168</sup> MANCUSO, 2010, p. 84.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 86.



apreciação do recurso denegado ou provido, por meio de recurso de agravo, cujo julgamento independe de prévia inclusão do feito em pauta de julgamento (art. 557, § 1º, do CPC).

O exame da natureza das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2006 – ano em que a distribuição de feitos atinge seu ápice – favorece a constatação de que uma das respostas ao assoberbamento laboral do Tribunal foi precisamente a disseminação do uso pelos relatores dos poderes decisórios monocráticos a eles conferidos: naquele ano, das 102.208 decisões proferidas pela Corte em sede de recursos extraordinários e agravos de instrumento, 92.512 – mais de 90% delas, portanto – foram proferidas monocraticamente, não se podendo esquecer que a maioria das decisões de natureza colegiada tiveram origem em agravos interpostos em face de anteriores decisões monocráticas<sup>170</sup>.

Ainda mais intrigante do que perceber que grande parcela da atividade jurisdicional a cargo do Supremo Tribunal Federal na apreciação de recursos extraordinários e agravos de instrumento é exercida singularmente pelos relatores dos feitos, é constatar que mesmo as manifestações colegiadas do Tribunal se revelam frequentemente mera ratificação irrefletida e inconsciente das soluções jurídicas preconizadas pelos relatores. Um relato honesto das práticas decisórias adotadas pelos órgãos colegiados componentes dos Tribunais Superiores pode ser colhido da exposição de motivos encaminhada pelo Ministro da Justiça e pelo Ministro-Chefe da Casa Civil ao Presidente da República como justificativa à proposta que desaguaria na edição da Lei nº 9.756, de 1998:

A praxe que as Cortes Superiores têm adotado é a do julgamento em conjunto de tais matérias [matérias já pacificadas], declinando-se apenas o número dos processos, para os quais o relator dá a mesma decisão, com o referendado do colegiado, sem que este tenha ouvido relatório circunstanciado ou discutido o processo. Assim, na prática, as decisões nesses processos já têm sido adotadas de forma monocrática, baseadas na confiança que o colegiado atribui ao relator no enquadramento da matéria como pacificada.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> Esses dados foram extraídos do Portal de Informações Gerenciais mantido pela Assessoria de Gestão Estratégica do Supremo Tribunal Federal. Não obstante não tenham sido publicados, estão disponíveis ao acesso público por meio de solicitação à Central do Cidadão do Tribunal. Maiores informações a respeito da consulta a esses dados podem ser obtidas pelo sítio eletrônico do Tribunal: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=centralDoCidadaoAcessoInformacao>>.

<sup>171</sup> BRASIL, 1998.

Em suma: à insuportável pressão laboral a que historicamente tem sido o Supremo Tribunal Federal submetido se seguiu um movimento de progressiva perda do caráter colegiado das decisões dele emanadas em sede de recursos extraordinários e agravos de instrumento, seja em razão da delegação formal de amplas competências decisórias monocráticas ao relator dos feitos, seja por meio da chancela automática pelos órgãos colegiados das soluções por ele indicadas.

“As decisões”, discorre o Ministro Evandro Lins e Silva sobre os requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário, “estão impregnadas de uma inevitável carga de subjetivismo na apreciação do cabimento do apelo”<sup>172</sup>. Cumpre observar, assim, que, se “a jurisdição do Supremo Tribunal é considerada rígida, isto é, objetiva”<sup>173</sup>, não se pode desconsiderar, arremata o Ministro Victor Nunes Leal, o fato de “já ter sido ampliada e restringida por via de interpretação”<sup>174</sup>, o que desmente “essa presumida objetividade”<sup>175</sup>. Nessa ordem de ideias, as fronteiras que delimitam a competência decisória do Supremo Tribunal Federal – e, pois, os requisitos de admissibilidade dos recursos a ele dirigidos – caracterizam-se, inevitavelmente, por sua flexibilidade, sua maleabilidade, sua ductibilidade, sua elasticidade.

Não é de se estranhar, portanto, que, ante o quadro de insuperável carga de trabalho, tenha o Supremo Tribunal Federal passado progressivamente a ler suas competências decisórias à luz da ideia de máxima restrição do acesso recursal à Corte. Entre assumir uma atitude receptiva, acolhedora e adotar uma postura decididamente hostil aos recursos extraordinários, a conjuntura de crise levou o Tribunal a trilhar o segundo desses caminhos.

De um lado, passa a ter lugar na Corte a exploração, sempre detrimetosa ao recorrente, da obscuridade ínsita a categorias como “ofensa indireta à Constituição”, “reexame de fatos e provas”, “interpretação de legislação local”, “ausência de prequestionamento da questão constitucional”, “análise de cláusulas contratuais”, tudo com o

---

<sup>172</sup> SILVA, 2006, p. 573.

<sup>173</sup> LEAL, 2006, p. 161.

<sup>174</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>175</sup> Ibid., loc. cit.

objetivo de, reputando insatisfeitos requisitos intrínsecos de admissibilidade recursal, negar àquele que bate às portas do Tribunal seu direito de recorrer.

De outro lado, instaura-se na Corte um espírito de obsessivo rigor no controle da observância pelo recorrente da complexa ritualística procedimental por meio da qual ele deve exercitar seu direito de recorrer, isto é, no controle do preenchimento dos requisitos extrínsecos de admissibilidade recursal, requisitos que, abstraídos da sua condição de meio, de instrumento, são alçados ao posto de verdadeiros dogmas.

Recorrendo a uma precisa metáfora concebida pelo advogado José Guilherme Villela em contexto diverso, um dos perversos efeitos gerados pela crise do Supremo Tribunal Federal na qualidade da atuação institucional do órgão foi a paulatina construção pela jurisprudência da Corte de um verdadeiro “campo minado entre a Nação e o Supremo, que alguém dificilmente pode percorrer incólume”<sup>176</sup>.

Frise-se aqui que, se é verdade que parcela dos juízos negativos de admissibilidade emitidos pelo Supremo Tribunal Federal a propósito dos recursos extraordinários submetidos a sua apreciação pode ser creditada à inexistência de amparo processual à infundada irresignação recursal das partes, ou à inabilidade de seus procuradores no manejo desse meio extraordinário de impugnação, não é menos correto tributar boa parte dessas decisões à postura de animosidade do Tribunal em relação a referidos recursos. Assim, se “os recursos descabidos são os que mais avultam”<sup>177</sup>, “talvez se possa suspeitar que êsse mesmo fato denuncia que o Supremo Tribunal, reagindo contra o vulto crescente de sua tarefa, chega talvez a exagêro na recusa dos recursos que lhe são apresentados”<sup>178</sup>.

---

<sup>176</sup> VILLELA, 1986, p. 146.

<sup>177</sup> CARNEIRO, 1943, p. 24.

<sup>178</sup> Ibid., p. 25.

## 2.2 Os diagnósticos e as propostas de solução da crise

### 2.2.1 A crise como crise de irrelevância e a ideia de um filtro recursal qualitativo

A inadiável adoção de medidas mais contundentes aptas a promover a superação do estado de crise enfrentado reclamou, naturalmente, o diagnóstico das causas a ele subjacentes. Nesse contexto de busca, depara-se frequentemente com a ideia, amplamente difundida, de que o abarrotamento laboral do Supremo Tribunal Federal se deveria, sobretudo, ao fato de que o Tribunal é repetidamente chamado a decidir questões jurídicas de somenos importância. Seguindo nessa perspectiva, a crise recursal verificada se explicaria pelo endereçamento à Corte de inúmeros casos que, perdidos em minúcias, peculiaridades e idiossincrasias irrepitíveis, absorveriam grande parte de sua capacidade decisória e frustrariam a análise pelo Tribunal das questões realmente dignas de sua qualificada consideração. A crise consistiria basicamente em uma crise de irrelevância recursal.

Com base nessa constatação, apresentar-se-ia como solução plausível atribuir ao Supremo Tribunal Federal a faculdade de se desincumbir de apreciar controvérsias carentes de relevância, dotá-lo da prerrogativa de eximir-se de manifestar-se acerca de questões desimportantes.

A ideia de instituição de filtros de natureza qualitativa no acesso a órgãos judiciários de cúpula não é desconhecida nem dos sistemas judiciários estrangeiros nem da história institucional brasileira.

#### 2.2.1.1 O modelo do *writ of certiorari* norte-americano

Provém da estrutura judiciária norte-americana exemplo de filtro recursal qualitativo que não se pode deixar de mencionar pelo caráter inspirador de que se revestiu para arranjos institucionais em todo o mundo<sup>179</sup>.

---

<sup>179</sup> DANTAS, 2012, p. 97.

Naquele país, verifica-se – desde o *Judiciary Act* de 1891, passando pelo *Judiciary Act* de 1925 e culminando com o *Supreme Court Case Selections Act* de 1988<sup>180</sup> – uma tendência, de um lado, à progressiva supressão da competência compulsória (*mandatory jurisdiction*) atribuída à Suprema Corte na revisão de decisões proferidas por outros órgãos judiciários e, de outro, à paulatina atribuição a esse tribunal de cúpula de uma competência revisora fundada em bases amplamente discricionárias (*discretionary jurisdiction*)<sup>181</sup>.

Atualmente, a maior parte da atividade jurisdicional exercida pela Suprema Corte norte-americana tem como origem uma *petition for a writ of certiorari*<sup>182</sup>, isto é, um pedido cujo objeto é o conhecimento (*hearing*) pelo Tribunal de determinada causa (*case*) com cuja anterior resolução, empreendida por algum órgão judiciário inferior, o peticionante não se conforma<sup>183</sup>.

O exame dessas *petitions* ocorre resumidamente da seguinte forma<sup>184</sup>: as *petitions* são submetidas à apreciação de todos os membros da Corte (os *Justices*); o Presidente da Corte (o *Chief Justice*) elabora uma pauta de julgamentos de *petitions* (a *Discuss List*), competindo aos demais membros da Corte (os *Associate Justices*) indicar a inclusão, nessa pauta, de *petitions* não contempladas pelo Presidente; reunidos em sessão (*conference*) reservada, os membros da Corte anunciam, em ordem de antiguidade, seus votos no sentido de conceder (*to grant*) ou denegar (*to deny*) o *writ of certiorari* pleiteado nas *petitions* incluídas em pauta, ou seja, no sentido de conhecer ou não conhecer das causas a elas relacionadas; o quórum para concessão do *writ of certiorari* é de quatro votos favoráveis (*rule of four*).

Alguns pressupostos desse procedimento decisório merecem especial destaque: a não inclusão de uma *petition* na pauta – destino, a propósito, da maioria das *petitions* apresentadas – implica sua rejeição automática<sup>185</sup>; o julgamento da maioria das *petitions* não é precedido de maiores discussões entre os membros da Corte, caracterizando-se as sessões

<sup>180</sup> REHNQUIST, 2001, p. 236-238.

<sup>181</sup> BAUM, 1998, p. 14.

<sup>182</sup> REHNQUIST, 2001, p. 232.

<sup>183</sup> BAUM, 1998, p. 12-14.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 109-111.

<sup>185</sup> “Cases left off the discuss list are denied hearings automatically. This is the fate of most cases.” (*Ibid.*, p. 109)

frequentemente pela mera reunião dos votos individuais previamente concebidos<sup>186</sup>; grande parte das *petitions* incluídas em pauta é rejeitada<sup>187</sup>; os fundamentos adotados pela Corte ou por seus membros para a concessão ou denegação do *writ of certiorari* não são, em geral, explicitados publicamente<sup>188</sup>.

Nesse sistema judicial, reconhece-se, como se vê, ampla liberdade à Suprema Corte na escolha dos casos sobre os quais se manifestará. Sua atuação institucional não se reduz, assim, a uma mera contrapartida de eventual direito subjetivo – efetivamente inexistente – de acesso ao Tribunal; antes, a irresignação dos litigantes em face das decisões emanadas dos órgãos jurisdicionais inferiores é entendida como mero instrumento de que se vale a Corte para cumprir sua missão de guardião do direito federal.

#### 2.2.1.2 A experiência das Emendas nº 1 e nº 7 à Constituição de 1967

Apesar de o sistema judiciário brasileiro jamais ter adotado uma postura tão radical em tema de restrição de acesso ao Supremo Tribunal Federal, é importante lembrar que “ao longo do tempo não faltaram engenho e arte na criação de institutos tendentes a filtrar o excesso de recursos extraordinários naquela Corte”<sup>189</sup>.

Vai longe no tempo o surgimento entre nós da ideia de que não se pode permitir “a qualquer um levar seu pleito egoisticamente ao exame do maior Tribunal do país em prejuízo do exercício de suas funções mais nobres e úteis”<sup>190</sup>, de que o Supremo Tribunal Federal não pode continuar sendo um “degráu obrigatório para que se convença definitivamente o litigante teimoso, que se esforça em esgotar, de boa ou má fé, todos os meios, possíveis ou impossíveis, de nova apreciação do seu caso particular”<sup>191</sup>, de que “a esse

---

<sup>186</sup> “Most cases receive very brief discussion in conference, and ordinarily the justices simply state the positions they reached individually before the conference. In this sense, the conference usually serves only as a place for individual votes to be added together” (Ibid., p. 110)

<sup>187</sup> “Despite the prescreening of weak cases, a substantial majority of the petitions considered in conference are denied.” (Ibid., loc. cit.)

<sup>188</sup> “The Court does not issue an opinion to explain its acceptance or rejection of a case.” (Ibid., loc. cit.)

<sup>189</sup> MANCUSO, 2010, p. 70.

<sup>190</sup> AZEVEDO, 1942, p. 127.

<sup>191</sup> Ibid., p. 128.

excessivo individualismo deve se sobrepor o interesse social na guarda da inteligência uniforme da lei”<sup>192</sup>, de que se deve promover a “reintegração do Supremo Tribunal Federal na verdadeira dignidade que lhe cabe, libertando-o da tarefa materialmente ingente e hierarquicamente mesquinha de examinar, em terceira instância, todas as causas que se debatem no território nacional”<sup>193</sup> e, por fim, de que “não há outro remédio aqui – como nos Estados Unidos, ou em qualquer outro país, sinão o de fazer distinções buscando formar uma escala nobilitante de causas, e só as mais dignas, do ponto de vista do interesse social, seriam submetidas ao crivo culminante da Corte Suprema”<sup>194</sup>.

É na década de 1960, contudo, que se dissemina e ganha força<sup>195</sup> a opinião de que o estrangulamento do Supremo Tribunal Federal deve ser combatido pelo estrangulamento do recurso extraordinário<sup>196</sup>, que “não seria admitido, quando a questão de direito federal focalizada não fôsse de alta relevância”<sup>197</sup>. Aqui, seria traçada uma linha divisória entre, de um lado, as questões que “têm repercussão limitada às partes, ou a pequeno número de casos”<sup>198</sup>, “servindo antes como pretexto para manobras protelatórias ou que visam a subtrair o mérito do litígio do direito aplicável”<sup>199</sup>, os “casos rotineiros do dia-a-dia forense”<sup>200</sup>, as “questões de nonada ou de litigantes caprichosos, que querem ver suas causas decididas pela mais alta Corte do país”<sup>201</sup> e, de outro, as causas em que se possa efetivamente vislumbrar “o interesse público da decisão a ser tomada”<sup>202</sup>.

Já em 1965<sup>203</sup>, na proposta de reforma do Poder Judiciário que formulou e apresentou ao governo federal, propugnava o Supremo Tribunal Federal por “flexibilidade no

---

<sup>192</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>193</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>194</sup> Ibid., p. 127.

<sup>195</sup> BERMAN, 2009, p. 106.

<sup>196</sup> A imagem é tomada de empréstimo de José Afonso da Silva (SILVA, 1963, p. 446), não obstante seja ele crítico dessa solução.

<sup>197</sup> LEAL, 2006, p. 159.

<sup>198</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>199</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>200</sup> SILVA, 2006, p. 571.

<sup>201</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>202</sup> LEAL, 2006, p. 159

<sup>203</sup> SALAZAR, 1975, p. 205-208.

uso de suas atribuições, a exemplo da Corte Suprema dos Estados Unidos<sup>204</sup> e sugeriu “a introdução de um requisito novo”<sup>205</sup> à admissibilidade do recurso extraordinário: “que a questão federal nêle envolvida seja de alta relevância”<sup>206</sup>, cabendo ao Tribunal deixar “de conhecer do recurso que não tiver relevância”<sup>207</sup>.

A Emenda nº 1 à Constituição de 1967, editada em 17 de outubro de 1969, foi a norma responsável por conferir oficialmente, pela primeira vez na história do recurso extraordinário, liberdade ao Supremo Tribunal Federal na delimitação das hipóteses de cabimento do apelo extremo. A partir da edição desse diploma legislativo, o art. 119, parágrafo único, do texto constitucional passa a reservar “ao arbítrio do alto Tribunal”<sup>208</sup> a indicação, em norma regimental, das causas que, por sua natureza, sua espécie ou seu valor pecuniário, dariam ensejo à interposição de recurso extraordinário fundado na alegação de ofensa à Constituição ou à lei federal infraconstitucional, ou em divergência jurisprudencial.

Fruto de sugestão do Ministro Thompson Flores à comissão instalada durante o governo Costa e Silva com o fito de propor reformas à Constituição de 1967<sup>209</sup>, vê-se que o “transparente objetivo da nova disposição atributiva de ato da função legislativa foi o de coarctar o recurso, possibilitando a recusa de sua interposição em casos mesmo de violação da Constituição, de negativa de vigência da lei federal ou de divergência na interpretação dela”<sup>210</sup>.

Coube ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal de 1970 a tarefa de disciplinar a competência recursal da Corte à luz dos amplos poderes que a Constituição lhe outorgava. Ao fazê-lo, no entanto, “o Supremo foi parcimonioso nas limitações impostas ao recurso extraordinário”<sup>211</sup>: suprimidas algumas poucas hipóteses de cabimento do recurso,

---

<sup>204</sup> BRASIL, 1965, p. 462.

<sup>205</sup> Ibid., p. 464.

<sup>206</sup> Ibid., p. 465.

<sup>207</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>208</sup> SALAZAR, 1975, p. 211.

<sup>209</sup> LENZ, 1986, p. 27.

<sup>210</sup> SALAZAR, 1975, p. 211.

<sup>211</sup> PASSOS, 2006, p. 588.



resguardou-se, mesmo nesses casos, a possibilidade de recurso à Corte quando violada a Constituição ou ofendida a jurisprudência predominante no Tribunal.

“Cerimônia de estreante”<sup>212</sup> ou não, o fato é que apenas em 1975 vem o Supremo Tribunal Federal a fazer uso efetivo da prerrogativa que o texto constitucional lhe deferia. Em nova proposta de reforma do Poder Judiciário apresentada, naquele ano, ao governo federal, indicava-se como “notório o excesso de serviço do Supremo Tribunal Federal, a que afluem recursos também em temas sem relevância e infundados, em larga maioria”<sup>213</sup> e apontava-se a “restrição à recorribilidade, com ressalva de temas constitucionais ou de questões federais relevantes”<sup>214</sup> como solução para esse problema. Por fim, informava o Tribunal que “esta solução, que se prende, em grande parte, à alteração do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, está sendo posta em prática”<sup>215</sup>.

De fato, concomitantemente à elaboração da mencionada proposta de reforma judiciária, a Corte editou, em junho de 1975, a Emenda Regimental nº 3, por meio do qual se ampliou consideravelmente o rol de hipóteses de exclusão do cabimento de recurso extraordinário, ressalvadas, aí, as questões constitucionais e as questões que o Tribunal viesse a reconhecer, à vista de arguição dos recorrentes, como relevantes. Assim, a Emenda ampliava o conjunto de recursos extraordinários que, por sua irrelevância, considerada em abstrato, estavam pré-excluídos do acesso ao Tribunal, mas criava uma válvula de escape destinada a abrir “as portas do Pretório ao recurso”<sup>216</sup> sempre que a Corte verificasse, em concreto, a existência de uma questão de tal relevância que autorizasse a elisão dessa presunção de irrelevância criada pelas normas regimentais.

Nos termos da emenda regimental, a arguição de relevância da questão federal suscitada em recurso extraordinário se processava por meio de instrumento autônomo<sup>217</sup> e, dentre os vários aspectos que caracterizavam o intrincado procedimento a ela relacionado, vale destacar que: seu julgamento prescindia de relator, cabendo ao presidente da Corte submeter a

---

<sup>212</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>213</sup> BRASIL, 1975, p. 12.

<sup>214</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>215</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>216</sup> BAPTISTA, 1976, p. 38.

<sup>217</sup> Ibid., p. 112.

arguição de relevância à apreciação dos demais membros do Tribunal<sup>218</sup>; esse julgamento se realizava em Conselho, isto é, em sessão reservada, sendo divulgada ao público unicamente a ata da sessão, da qual constava apenas a relação das arguições acolhidas e rejeitadas, sem qualquer explicitação dos motivos subjacentes ao julgamento<sup>219</sup>; a decisão tomada pelo Tribunal a propósito de uma arguição de relevância era irrecorrível<sup>220</sup>.

A partir daí, a Emenda nº 7 à Constituição de 1967, editada em 13 de abril de 1977, prevê, ao lado da natureza, da espécie e do valor pecuniário da causa, a relevância da questão federal como baliza a nortear a discriminação pelo Supremo Tribunal Federal das hipóteses de cabimento do recurso extraordinário, consagrando, desse modo, “em texto constitucional, o instituto da arguição de relevância”<sup>221</sup>.

O Regimento Interno do Tribunal de 1980 aumenta o rol de hipóteses de inadmissibilidade recursal, mas, em contrapartida, exige um quórum menos qualificado – quatro votos favoráveis – para o acolhimento da arguição de relevância, e restaura, ao lado das questões constitucionais e das questões infraconstitucionais relevantes, uma terceira válvula de escape: a divergência da decisão recorrida com a Súmula da Jurisprudência da Corte<sup>222</sup>.

Por fim, a Emenda Regimental nº 2, de dezembro de 1985, acirrando ainda mais a restrição à admissibilidade de recursos extraordinários<sup>223</sup>, inverte a técnica até então empregada e passa a elencar não as causas de exclusão, mas as hipóteses de admissão dos recursos, restando aos recorrentes, nos casos não amparados pelo Regimento do Tribunal, valerem-se da arguição de relevância<sup>224</sup>. Prevê a norma regimental a distribuição das arguições de relevância aos membros da Corte, para que relatem o feito a seus pares, e a

---

<sup>218</sup> Ibid., p. 113.

<sup>219</sup> PASSOS, 2006, p. 596.

<sup>220</sup> BAPTISTA, p. 114.

<sup>221</sup> ALVES, 1982, p. 44.

<sup>222</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>223</sup> LENZ, 1986, p. 30.

<sup>224</sup> ALVIM, 1988, p. 163.

indicação, na ata da sessão de julgamento, não apenas do resultado do julgamento, mas igualmente da questão que o Tribunal venha a considerar relevante<sup>225</sup>.

A Constituição de 1988, adotando arranjo institucional de que há muito cogitavam alguns doutrinadores<sup>226</sup>, criou o Superior Tribunal de Justiça e a ele cometeu a tarefa, historicamente atribuída ao Supremo Tribunal Federal, de velar, em grau de recurso, pela autoridade da legislação federal infraconstitucional. Além disso, o texto constitucional, pretendendo-se exaustivo da matéria, suprimiu a competência conferida ao Supremo Tribunal Federal em 1969 de discriminar as hipóteses de cabimento do recurso extraordinário.

Por força da regra de transição prevista no artigo 27, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988 – norma que determinava o exercício pelo Supremo Tribunal Federal das atribuições a ele conferidas pela ordem constitucional antecedente até que o Superior Tribunal de Justiça fosse instalado –, apresenta-se o dia 7 de abril de 1989, data de efetiva instalação do novo Tribunal, como data em que se extingue, no direito brasileiro, a prerrogativa do Supremo Tribunal Federal de restringir, por norma regimental, a admissibilidade do recurso extraordinário<sup>227</sup>.

### 2.2.1.3 A Emenda nº 45 à Constituição de 1988

Em 30 de dezembro de 2004, é promulgada a Emenda nº 45 à Constituição de 1988 e, com ela, concretiza-se uma abrangente reforma de vários dispositivos constitucionais atinentes à organização do sistema judiciário brasileiro. No que diz respeito ao recurso extraordinário, insere-se no artigo 102 do texto constitucional – dispositivo em que estão sediadas as competências do Supremo Tribunal Federal – um novo parágrafo, o de número terceiro, com a seguinte redação:

No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o

---

<sup>225</sup> ALVIM, 1988, p. 149-150.

<sup>226</sup> SILVA, 1963, p. 454-462.

<sup>227</sup> BRASIL, 1989.

Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.<sup>228</sup>

Em suma, tratava-se de conferir ao Supremo Tribunal Federal a faculdade de, pelo voto de oito de seus onze membros, deixar de apreciar determinado recurso extraordinário por reputar irrelevante a questão nele suscitada.

Tendo em mente que, na história do recurso extraordinário, “não constitui novidade a tentativa de limitar o amplo e irrestrito acesso, franqueado via recurso, ao STF”<sup>229</sup>, pareceu, desde logo, a muitos que “o parágrafo ressuscita a relevância da questão federal como pressuposto de admissibilidade do recurso extraordinário”<sup>230</sup>, que “procurou o Constituinte restabelecer – com algumas diferenças – o instituto da arguição de relevância previsto na carta constitucional de 1967”<sup>231</sup>, que “essa ‘repercussão geral’ nada mais é, em sua essência, do que a antiga ‘arguição de relevância’, muito embora com novo regime jurídico”<sup>232</sup>, isso porque estava “sendo consagrada uma nova versão de restrição recursal ao STF”<sup>233</sup>, uma nova versão da “vetusta idéia de limitação de acesso”<sup>234</sup>, e sendo resgatada “a ‘excepcionalidade’ do recurso extraordinário no sistema jurídico pátrio”<sup>235</sup>.

A análise do processo legislativo que precedeu a edição da Emenda nº 45 certamente demonstra que essa percepção da similitude entre arguição de relevância e repercussão geral, amplamente difundida entre os doutrinadores, não é infundada.

Na origem da Emenda, encontra-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 96, de 1992, aprovada pela Câmara dos Deputados em junho de 2000, após mais de oito anos de tramitação, e, quatro anos depois, pelo Senado Federal, onde tramitou sob o registro de PEC nº 29, de 2000. Na medida em que o texto do dispositivo pertinente à repercussão geral

---

<sup>228</sup> BRASIL, 2004c.

<sup>229</sup> TAVARES, 2005b, p. 98.

<sup>230</sup> BERMUDEZ, 2005, p. 55.

<sup>231</sup> ARAÚJO, 2007, p. 183.

<sup>232</sup> TAVARES, 2005b, p. 98.

<sup>233</sup> ARAÚJO, 2007, p. 183.

<sup>234</sup> TAVARES, 2005a, p. 210.

<sup>235</sup> Ibid., loc. cit.

não sofreu qualquer alteração durante o curso da PEC pelo Senado<sup>236</sup>, é nos trabalhos desenvolvidos no âmbito da Câmara dos Deputados que se devem buscar as ideias subjacentes a essa inovação legislativa.

O instituto da repercussão geral não constava da formulação original da PEC nº 96, de 1992: a ideia se manifesta no substitutivo apresentado, em 1999, pelo deputado Aloysio Nunes Ferreira<sup>237</sup>, então relator da matéria na comissão especial instituída com o fim de analisar a proposta de emenda<sup>238</sup>. O deputado assim fundamenta sua sugestão, que se estendia também ao recurso especial:

(...) procurando criar filtro para os recursos de natureza extraordinária, reintroduz-se a necessidade de demonstração da repercussão geral das questões constitucionais e federais discutidas nos casos, na hipótese de recurso extraordinário e de recurso especial. É o que já chamamos de "relevância" ou o que os argentinos denominam "transcendencia" da matéria.

Hoje, como visto, a interposição de recursos de natureza extraordinária tornou-se comum. [...]. Urge, portanto, o estabelecimento de filtros para tais demandas, sob pena de perpetuar-se essa situação de completa banalização da jurisdição extraordinária.<sup>239</sup>

A proposta apresentada pelo deputado Aloysio Nunes Ferreira não chegou a ser votada na comissão especial, em razão de seu afastamento da Câmara dos Deputados para exercer cargo no Poder Executivo federal<sup>240</sup>. A nova relatora, contudo, a deputada Zulaiê Cobra Ribeiro, mantém, no substitutivo que apresenta, a proposta de instituição de

---

<sup>236</sup> BRASIL, 2000, p. 30906.

<sup>237</sup> ARANTES, 2001, p. 68.

<sup>238</sup> SADEK & ARANTES, 2001, p. 10. Registre-se que, conforme indica o relatório produzido pelo deputado Aloysio Nunes Ferreira (BRASIL, 1999a), o deputado Renato Vianna, relator-parcial designado para examinar a estrutura e a competência do Supremo Tribunal Federal e da Justiça Federal, já propunha, em momento anterior, a necessidade de demonstração pelo recorrente da repercussão geral da questão constitucional suscitada em seu recurso. O mesmo informa a deputada Zulaiê Cobra Ribeiro (BRASIL, 1999b). Em verdade, várias foram as emendas que, apresentadas por parlamentares à PEC no âmbito da comissão especial, aludiam à necessidade de instituição de mecanismos de filtragem qualitativa no acesso ao Supremo Tribunal Federal (Emenda nº 8, de 1999; deputado Ney Lopes – Emenda nº 16, de 1999; deputado Gonzaga Patriota – Emenda nº 19, de 1999; deputado Henrique Eduardo Alves – Emenda nº 24, de 1999; deputado Max Rosenmann – Emenda nº 36, de 1999; deputado Luiz Carlos Hauly – Emenda nº 39, de 1999; deputado Agnelo Queiroz – Emenda nº 44, de 1999; deputados José Dirceu, Antônio Carlos Biscaia, Marcelo Déda e Waldir Pires).

<sup>239</sup> BRASIL, 1999a.

<sup>240</sup> SADEK & ARANTES, 2001, p. 19.

“mecanismos de filtragem dos recursos de natureza extraordinária”<sup>241</sup> por meio da “reintrodução da ‘relevância’”<sup>242</sup>.

No tocante à necessidade de demonstração da repercussão geral da questão suscitada em recurso extraordinário, o texto apresentado pela parlamentar foi aprovado pela comissão especial<sup>243</sup> e, tendo sofrido apenas uma ligeira alteração no Plenário da Câmara dos Deputados – inseriu-se a expressão “nos termos da lei”<sup>244</sup> –, corresponde à redação atual do artigo 102, § 3º, da Constituição.

O cotejo entre o novo instituto e sua velha inspiração revela que diferenças há entre a repercussão geral e a arguição de relevância. No sistema anterior, o Regimento Interno do Tribunal fixava em abstrato, positiva ou negativamente, as hipóteses de inadmissibilidade, por irrelevância, do recurso extraordinário; a arguição de relevância surgia, então, em favor do recorrente, como meio de superação, em concreto, dessa pré-exclusão regimental abstrata do direito de recorrer. Já no sistema criado pela Emenda nº 45, a veiculação de uma questão relevante se exige indistintamente de todos os recursos extraordinários, como pressuposto mesmo de seu conhecimento, sendo aferida essa relevância sempre em concreto. Se o primeiro instituto revela um propósito inclusivo, ampliativo, o segundo assume um caráter eminentemente exclusivo, restritivo, não havendo “mal, assim, em dizer que a repercussão geral é uma *rentrée* da arguição de relevância, mas... com o farol trocado”<sup>245</sup>.

O que, de qualquer modo, importa aqui notar é a existência, na base dos mecanismos forjados pelas Emendas nº 1 e nº 7 à Constituição de 1967 e pela Emenda nº 45 à Constituição de 1988, das ideias de que (a) as questões submetidas à consideração do Supremo Tribunal Federal por meio de recurso extraordinário se dividem em relevantes e irrelevantes; (b) a análise pela Corte, em sede recursal extraordinária, de questões irrelevantes absorve indevidamente boa parte de sua capacidade laboral; e, conseqüentemente, (c) deve-se conceder ao Tribunal a prerrogativa de abster-se de julgar recursos extraordinários que veiculem questões irrelevantes. Enfim: a crise numérica enfrentada pelo Supremo Tribunal

---

<sup>241</sup> BRASIL, 1999b, p. 843.

<sup>242</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>243</sup> ARANTES, 2001, p. 70-71.

<sup>244</sup> BRASIL, 2000, p. 30906.

<sup>245</sup> MANCUSO, 2010, p. 74.

Federal é uma crise de irrelevância e sua solução passa pela instituição de um filtro recursal qualitativo.

### 2.2.2 A crise como crise de repetição

Uma observação mais atenta da realidade do Supremo Tribunal Federal e dos desafios que a Corte tem enfrentado na tentativa de superação da crise do recurso extraordinário conduz inevitavelmente ao questionamento do diagnóstico de que o estado de crise vivenciado se deve à irrelevância das questões submetidas à apreciação do Tribunal e, assim, de que a adoção de um filtro recursal qualitativo seria medida bastante e suficiente para debelar essa crise.

Em 2011, pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas a propósito dos dados estatísticos relacionados à tramitação de feitos perante o Supremo Tribunal Federal no período que vai de 1988 a 2009 revelou que as 85 partes cuja participação em recursos ultrapassou a barreira do milhar figuraram em mais de 75% dos recursos em trâmite na Corte durante o período analisado<sup>246</sup>. De modo ainda mais claro, três partes (Caixa Econômica Federal, União e Instituto Nacional do Seguro Social) estiveram envolvidas em metade do total de recursos<sup>247</sup>.

O que tal pesquisa intui – e que a prática cotidiana ratifica – é que os pequenos litigantes que teimosamente insistem em ver “seu cazinho”<sup>248</sup> decidido pelo Supremo Tribunal Federal e que foram frequentemente apontados como os grandes vilões da crise recursal experimentada pelo Tribunal talvez não tenham uma contribuição tão determinante na sobrecarga verificada quanto, por exemplo, os servidores públicos, os contribuintes fazendários, os beneficiários da seguridade social ou os consumidores de serviços financeiros e de telefonia e, assim, quanto o Estado ou as grandes corporações privadas.

---

<sup>246</sup> FALCÃO & CERDEIRA & ARGUELHES, 2011, p. 66.

<sup>247</sup> Ibid., p. 69.

<sup>248</sup> AZEVEDO, 1942, p. 126.

Talvez seja mais adequada a conclusão de que a crise instalada no Supremo é, em última instância, fruto da incapacidade da burocracia judiciária em lidar, a partir de seus instrumentos tradicionais, com o fenômeno da judicialização dos conflitos de massa, isto é, da dedução em juízo, de modo pulverizado e seriado, de pretensões jurídicas isomórficas, homogêneas. Em outras palavras, na gênese da crise do recurso extraordinário está a “insuficiência do Judiciário para atender ao crescente número de feitos que, no mais das vezes, repetem situações pessoais idênticas, acarretando a tramitação paralela de significativo número de ações coincidentes em seu objeto e na razão de seu ajuizamento”<sup>249</sup>:

Há que se ter em mente que a maior parte dos feitos submetidos ao Supremo Tribunal Federal tem, em um dos pólos processuais, entes da Administração Pública (direta ou indireta) ou grandes grupos empresariais, como empresas de telefonia e instituições bancárias. Subjacentes a tais processos, normalmente, encontram-se temas repetidos.<sup>250</sup>

São os chamados ‘processos repetitivos’, nos quais se discute a aplicação de uma mesma tese jurídica a uma mesma situação de fato, que, por não apresentar peculiaridades, não é capaz de gerar dúvidas nem nas partes, nem no juiz. Tais processos são decorrentes, em última análise, dos conflitos ou disputas ‘em massa’, gerados, precipuamente, por questões tributárias ou de consumo. ‘Processos repetitivos’, evidentemente, dão origem a ‘recursos repetitivos’, que versam, no caso dos recursos extraordinários aqui examinados, sobre idênticas questões de direito constitucional.<sup>251</sup>

A explicação para a explosão numérica verificada sob a Constituição de 1988 não é única. É verdade que a massificação das demandas nas relações homogêneas é um fator decisivo para a crise. As discussões que se encetaram em determinado período sobre planos econômicos, sistema financeiro de habitação, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, índices de reajuste do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, podem explicar com certa plausibilidade a multiplicação de demandas, especialmente em um modelo que trata cada controvérsia judicial instaurada como um processo singular. A falta de um mecanismo com caráter minimamente objetivo para solver essas causas de massa permite que uma avalanche de processos sobre um só tema chegue até o STF pela via do recurso extraordinário.<sup>252</sup>

---

<sup>249</sup> CUNHA, 2011, p. 58.

<sup>250</sup> AZEM, 2009, p. 114.

<sup>251</sup> COELHO, 2009, p. 140.

<sup>252</sup> MENDES & COELHO & BRANCO, 2010, p. 1096.



### 2.2.2.1 A inaptidão do instituto da repercussão geral no combate à crise

Essa constatação de que a crise do Supremo Tribunal Federal é uma crise de repetição – e não exatamente de irrelevância, como pareceu crer o poder constituinte reformador em 2004 – soma-se a algumas outras premissas para colocar em dúvida a eficácia da criação de um filtro recursal qualitativo, nos moldes do instituto da repercussão geral em sua concepção original, como medida de superação desse estado de crise.

Em primeiro lugar, foi o legislador bastante comedido na restrição da admissibilidade do recurso extraordinário. Afastando-se do modelo norte-americano, que o teria inspirado, não previu a possibilidade de recusa automática de apreciação de recursos extraordinários pelo simples decurso de tempo; em sentido contrário, para que o Tribunal deixe de conhecer de determinado recurso, deve manifestar-se expressamente. Aqui se podem resgatar as críticas dirigidas ao instituto da arguição de relevância em seu nascedouro: a emissão de um juízo negativo de admissibilidade não deixa de ser a emissão de um juízo decisório e, desse modo, não deixa de implicar a movimentação da máquina judiciária. Ao fim e ao cabo, a energia economizada com a desnecessidade de julgar o mérito de alguns recursos extraordinários acabaria sendo, ao menos em parte, consumida pela necessidade de apreciar a admissibilidade desses recursos<sup>253</sup>:

Acresce advertir que a perigosa fórmula de questão federal de alta relevância praticamente em nada reduziria o serviço do Supremo Tribunal no campo desses recursos. Subiria ao seu exame o mesmo volume de processos que lhe subiria se não houvera aquele condicionamento restritivo. Sim, porque ele teria que apreciar, preliminarmente, caso a caso, a existência do pressuposto de relevância.<sup>254</sup>

Temos sérias dúvidas a respeito dos resultados práticos da solução adotada. Persistirá, a nosso ver, o espírito de emulação das partes sobrecarregando o Supremo, agora, com um sem-número de incidentes de relevância, que reclamam decisão plenária. Se as estatísticas devem apresentar, no futuro, índices mais brandos de recursos extraordinários (...), em compensação as relativas aos incidentes de relevância (...) revelarão que os números apenas se deslocaram de uma para outra categoria de procedimento.<sup>255</sup>

---

<sup>253</sup> SALAZAR, 1975, p. 221.

<sup>254</sup> FAGUNDES, 1975, p. 51.

<sup>255</sup> PASSOS, 2006, p. 587.

Por outro lado, o quórum previsto para o reconhecimento da ausência de repercussão geral em certa questão constitucional – dois terços dos membros da Corte – mostra-se “demasiadamente rigoroso”<sup>256</sup>, tornando “excessivamente onerosa a rejeição do recurso extraordinário que não contenha qualquer repercussão geral”<sup>257</sup>. É interessante observar aqui a incongruência que acabou se estabelecendo no texto constitucional: o mesmo Tribunal que é autorizado, pelos artigos 97 e 102, § 2º, da Constituição, a declarar, com eficácia contra todos e efeito vinculante, a inconstitucionalidade de uma emenda à Constituição pelo voto de seis de seus membros não pode, por força do artigo 102, § 3º, da Constituição, deixar de apreciar, pelo voto desses mesmos seis membros, um recurso extraordinário que suscite questão flagrantemente irrelevante. Isso conduz à conclusão de que, longe de extinguir – a exemplo do que ocorreu no sistema judiciário norte-americano – o direito subjetivo ao recurso extraordinário, “ao exigir *quórum* qualificadíssimo, o constituinte derivado acenou à sociedade que a regra continua a ser o cabimento do RE”<sup>258</sup>.

Por fim, vale rememorar que, como se expôs acima, um dos perversos reflexos da histórica crise do Supremo do Tribunal Federal sobre a qualidade da atuação institucional da Corte foi precisamente a construção, no âmbito do Tribunal, de uma jurisprudência severamente restritiva em tema de admissibilidade recursal. Em termos pragmáticos, portanto, a Corte já dispunha de mecanismos bastante eficazes de repulsa a controvérsias recursais irrelevantes, o que faz do instituto da repercussão geral, em grande medida, nada além de “uma forma de o Congresso Nacional regular a maneira como os tribunais superiores já vinham na prática afastando o julgamento de vários tipos de recursos”<sup>259</sup>.

Em síntese: o instituto da repercussão geral, tal como inicialmente concebido no bojo da Emenda nº 45, (a) pretende combater uma causa da crise (a irrelevância) contra a qual o Supremo Tribunal Federal já possuía meio eficaz de enfrentamento (a jurisprudência restritiva em tema de admissibilidade), (b) não pretende combater uma causa que em muito contribuiu para a crise (a repetição), e (c) é ineficiente no combate da causa que

---

<sup>256</sup> COELHO, 2009, p. 145.

<sup>257</sup> TAVARES, 2005b,, p. 104.

<sup>258</sup> DANTAS, 2012, p. 306. No mesmo sentido: BERMUDEZ, 2005, p. 57; TAVARES, 2005b, p. 104.

<sup>259</sup> ARANTES, 2001, p. 71.

pretende combater (a necessidade de expressa manifestação, o quórum excessivamente elevado).

A análise do processo de regulamentação, nesse ponto, da Emenda nº 45 revela, como se verá, que, diante da inaptidão do filtro recursal qualitativo concebido à efetiva superação da crise do recurso extraordinário, terá lugar – e, aí, o Supremo Tribunal Federal exercerá um papel de protagonista – um movimento de profunda ressignificação do instituto da repercussão geral, movimento que conduzirá a sensíveis mudanças na forma como tradicionalmente se reparte, entre o Supremo Tribunal Federal e os órgãos judiciários de que provêm os recursos extraordinários, o trabalho de apreciação desses recursos.

### 3 A ruptura

#### 3.1 A Lei 11.418, de 2006

##### 3.1.1 O processo legislativo

Visando a assegurar a efetividade das disposições que introduzia no ordenamento jurídico brasileiro, previu a Emenda nº 45, em seu artigo 7º, a instalação, no âmbito do Congresso Nacional, imediatamente após sua promulgação, de uma comissão especial mista destinada à elaboração dos projetos das leis regulamentares necessárias à execução das novas normas constitucionais.<sup>260</sup>

Em dezembro de 2005, a comissão conclui seus trabalhos pertinentes ao instituto da repercussão geral e apresenta ao Senado Federal – onde recebe o nº 12, de 2006 – projeto de lei baseado em “estudo sobre o tema da autoria do consagrado professor José Manoel de Arruda Alvim Netto e em propostas dos Ministros do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes e Cezar Peluso, além de sugestões pontuais do Instituto Brasileiro de Direito Processual”<sup>261</sup>. Registre-se aqui que:

Durante os trabalhos da Comissão, foram mantidos contatos frequentes com ministros do STF, em especial o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, que sempre dedicou tempo e atenção à regulamentação da repercussão geral. Chegou mesmo, juntamente com o Ministro Cezar Peluso, a redigir anteprojeto de lei, que foi submetido à apreciação da CME do Judiciário.<sup>262</sup>

Em fevereiro de 2006, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado emite parecer favorável à aprovação do projeto de lei na forma de substitutivo que acolhe, em sua integralidade, a proposta anteriormente formulada pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal<sup>263</sup>:

---

<sup>260</sup> DANTAS, 2012, p. 284.

<sup>261</sup> BRASIL, 2005, p. 43.

<sup>262</sup> DANTAS, 2012, p. 285. O anteprojeto elaborado pelos Ministros Gilmar Mendes e Cezar Peluso (STF) contou com contribuições da Ministra Ellen Gracie (STF) e do Ministro Teori Zavascki (STJ), segundo notícia André Abbud em cuidadoso artigo escrito sobre essa proposta (ABBUD, 2005, p. 109).

<sup>263</sup> DANTAS, 2012, p. 287.

Assim colocada a questão, e embora o texto original do projeto tenha sido amplamente discutido com a comunidade jurídica e com os membros da Comissão Mista Especial de Regulamentação da Reforma do Judiciário, entendemos que assiste razão aos eminentes Ministros Gilmar Ferreira Mendes e Cezar Peluso, ambos do Supremo Tribunal Federal, quando manifestam preocupação com o excessivo detalhamento regulamentação do tema.

Essa a razão pela qual, neste parecer, adotamos a postura da regulamentação mínima, deixando para que o próprio STF fixe, em seu Regimento Interno, os parâmetros e o procedimento para a verificação da repercussão geral do recurso extraordinário. Para tanto, adotamos integralmente, na forma de substitutivo, sugestão elaborada pelos eminentes Ministros Gilmar Mendes e Cezar Peluso.<sup>264</sup>

Submetida a matéria à apreciação do Plenário do Senado, o senador Demóstenes Torres oferece oito emendas ao projeto, razão pela qual ele retorna à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela casa legislativa. Na comissão, apenas uma das emendas – a Emenda nº 5 – é integralmente aprovada: sem maior repercussão, ela substitui o termo “Presidente do Tribunal” por “Tribunal” ao tratar da competência para a seleção de recursos representativos de controvérsia repetitiva<sup>265</sup>. De volta ao Plenário do Senado, ocorre a aprovação do projeto, ainda em fevereiro de 2006, na forma proposta pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal e com a emenda oferecida pelo senador Demóstenes Torres<sup>266</sup>.

Na Câmara dos Deputados, ao apreciar o projeto – lá registrado sob o nº 6.648, de 2006 –, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania se manifesta, em junho de 2006, favoravelmente a sua aprovação, apenas com algumas emendas de redação destinadas a aperfeiçoar a técnica legislativa empregada na proposição. Em novembro de 2006, o Plenário da Câmara aprova o projeto<sup>267</sup>.

Em 19 de dezembro de 2006, um ano após a deflagração do processo legislativo, o projeto de lei recebe a sanção presidencial e vem à luz a Lei nº 11.418, de 2006, marco regulamentar do instituto da repercussão geral.

A Lei nº 11.418, de 2006 se compõe de cinco artigos: o primeiro explicita o propósito regulamentar da lei editada; o segundo insere, no Código de Processo Civil, dois novos artigos – de números 543-A e 543-B; o terceiro atribui ao Supremo Tribunal Federal

---

<sup>264</sup> BRASIL, 2006a, p. 3.

<sup>265</sup> DANTAS, 2012, p. 288.

<sup>266</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>267</sup> Ibid., p. 289.

competência para editar, por meio de seu Regimento Interno, as normas necessárias à execução da lei; o quarto estatui a aplicabilidade da lei aos recursos interpostos a partir do primeiro dia de sua vigência; e o quinto fixa o termo inicial de vigência da lei em sessenta dias a partir da data de sua publicação.

### 3.1.2 O artigo 543-A do Código de Processo Civil

O novo artigo 543-A se destina a disciplinar o procedimento de análise pelo Supremo Tribunal Federal da existência de repercussão geral nas questões constitucionais suscitadas por meio de recursos extraordinários. Em linhas gerais, o dispositivo: estatui o dever do recorrente de demonstrar, em preliminar do recurso extraordinário que interpõe, a repercussão geral da questão nele versada (§ 2º); reserva ao Supremo Tribunal Federal a exclusividade na análise da repercussão geral da questão agitada (§ 2º); fixa como critérios de aferição da repercussão geral a relevância econômica, política, social ou jurídica da questão, bem como sua transcendência em relação aos interesses das partes diretamente implicadas no recurso (§ 1º); institui uma presunção positiva de repercussão geral no caso de a decisão recorrida se opor à jurisprudência dominante na Corte (§ 3º); assegura, sob autorização do relator do recurso, a manifestação de terceiros a propósito da repercussão geral da questão suscitada (§ 6º); prevê a possibilidade de as Turmas reconhecerem a repercussão geral da questão versada no recurso extraordinário, dispensada, nessa hipótese, a remessa do recurso ao Plenário do Tribunal (§ 4º); estabelece a necessidade do registro, em ata a ser publicada na imprensa oficial, de súmula da decisão acerca da repercussão geral da questão (§ 7º); exclui a possibilidade de impugnação recursal do ato decisório que negue a existência de repercussão geral em certa questão (*caput*); determina o não conhecimento do recurso extraordinário que avenge questão reputada irrelevante pela Corte (*caput*); dispensa a manifestação do Tribunal quando suscitada questão que, já tendo sido ventilada em outro recurso extraordinário em momento anterior, haja sido considerada irrelevante então (§ 5º); ressalva, nessa última hipótese, a possibilidade de revisão de tese (§ 5º).

### 3.1.3 O artigo 543-B do Código de Processo Civil

A grande inovação trazida pela Lei nº 11.418, de 2006, foi a inserção do artigo 543-B no Código de Processo Civil, não havendo impropriedade em dizer mesmo que tal dispositivo “desborda dos contornos que o instituto recebeu no texto constitucional”<sup>268</sup>. Isso porque com ele a repercussão geral se transforma em “muito mais que uma condição para o conhecimento de recursos extraordinários pela Suprema Corte”<sup>269</sup>: ao instituir um procedimento de julgamento de recursos extraordinários “por amostragem”<sup>270</sup>, o artigo 543-B permite “ao STF proferir uma única e mesma decisão para todos esses casos que discutem matéria idêntica”<sup>271</sup>, “com efeito multiplicador”<sup>272</sup>, e torna os órgãos judiciários de origem “responsáveis pela resolução final”<sup>273</sup> dos litígios, promovendo, assim, uma ruptura com o “paradigma individualista sobre o qual foram erguidos os dogmas do processo civil”<sup>274</sup>.

#### 3.1.3.1 O precedente da Lei dos Juizados Especiais Federais

A inspiração para essa heterodoxa técnica de julgamento o artigo 543-B foi colher, muito provavelmente, na Lei nº 10.259, de 2001, que, ao instituir os juizados especiais federais, prevê, em seus artigos 14 e 15, mecanismo decisório que guarda indiscutível semelhança com os procedimentos previstos na Lei nº 11.418, de 2006<sup>275</sup>.

No sistema dos juizados especiais federais, pode ocorrer que a decisão proferida por uma Turma Recursal divirja, na resolução de determinada questão de direito federal material, de decisão anteriormente proferida por outra Turma Recursal vinculada a região diversa ou do entendimento dominante no âmbito do Superior Tribunal de Justiça a propósito do tema. Nesses casos, assegura-se ao interessado a possibilidade de deduzir, perante uma

---

<sup>268</sup> DANTAS, 2012, p. 342.

<sup>269</sup> FERRAZ, 2011, p. 99.

<sup>270</sup> MOREIRA, 2009, p. 621.

<sup>271</sup> COELHO, 2009, p. 143.

<sup>272</sup> FERRAZ, 2011, p. 80.

<sup>273</sup> AZEM, 2009, p. 116.

<sup>274</sup> FERRAZ, 2011, p. 78.

<sup>275</sup> MANCUSO, 2010, p. 78; FERRAZ, 2011, p. 80.

Turma de Uniformização de abrangência nacional, um pedido de uniformização de jurisprudência (artigo 14, *caput* e § 2º).

A decisão proferida por essa Turma de Uniformização nacional, ao buscar dirimir a divergência jurisprudencial, pode, por sua vez, eventualmente se mostrar, ela própria, destoante da jurisprudência prevalecente no Superior Tribunal de Justiça a respeito da questão controvertida. Nessa hipótese, a Lei nº 10.259, de 2001, confere ao interessado a faculdade de provocar a manifestação do Tribunal Superior sobre o tema (artigo 14, § 4º) e atribui ao relator da matéria no Superior Tribunal de Justiça a competência de, verificadas a plausibilidade jurídica da alegação do interessado e a possibilidade de ocorrência de dano de difícil reparação, determinar, de ofício ou a pedido, a suspensão de todos os processos em que a questão controvertida emerja (artigo 14, § 5º).

A partir desse momento, todos os pedidos de uniformização de jurisprudência deduzidos a respeito da controvérsia suscitada ficarão retidos nas Turmas Recursais de origem aguardando a resolução da questão pelo Superior Tribunal de Justiça (artigo 14, § 6º). Sobrevindo a decisão do Tribunal Superior sobre o tema, caberá às Turmas Recursais declararem prejudicados os pedidos de uniformização sobrestados, quando as decisões por si anteriormente proferidas se harmonizarem com a orientação jurisprudencial fixada pelo Superior Tribunal de Justiça, ou emitirem um juízo de retratação, em ordem a ajustarem suas decisões ao entendimento da Corte Superior, em caso de conflito com ele (artigo 14, § 9º).

Por fim, o artigo 15 da Lei nº 10.259, de 2001, estende aos recursos extraordinários interpostos no âmbito dos juizados especiais federais a aplicação dos procedimentos instituídos no artigo antecedente. Essa previsão foi regulamentada pelo Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2003, por meio da Emenda Regimental nº 12. Tal ato normativo acrescentou ao artigo 321 do Regimento Interno da Corte um § 5º, que, nos mesmos moldes do que ocorre no Superior Tribunal de Justiça em relação aos pedidos de uniformização, prevê: a possibilidade de o relator, *ad referendum* do Plenário da Corte, determinar a suspensão de todos os feitos em que se discuta questão idêntica à versada no recurso extraordinário sob sua relatoria (§ 5º, I); o sobrestamento, nos órgãos judiciários de origem, de todos os recursos extraordinários interpostos posteriormente a essa determinação, até que o Supremo Tribunal Federal venha a pronunciar-se sobre a questão controvertida (§ 5º, VI); a competência dos órgãos judiciários de origem para julgar prejudicados os recursos



extraordinários sobrestados, quando a decisão impugnada estiver em sintonia com entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, ou para emitirem juízo de retratação, quando a decisão recorrida dissente da orientação firmada pela Corte (§ 5º, VII).

Em outubro de 2004, nos autos da Ação Cautelar nº 272, vinculada ao Recurso Extraordinário nº 418.918, ambos relatados pela Ministra Ellen Gracie, o Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou medida concedida três meses antes, de forma pioneira, pela relatora do feito, que então determinara

a suspensão na origem, até o advento do pronunciamento da Corte sobre a matéria, de todos os processos ora em tramitação perante os Juizados Especiais e Turmas Recursais da Seção Judiciária Federal do Estado do Rio de Janeiro, nos quais se discuta a descon sideração, como ato jurídico perfeito, de acordos comprovadamente firmados, decorrentes do termo de adesão previsto na Lei Complementar 110/2001<sup>276</sup>

Por ocasião do mencionado julgamento plenário, não obstante causasse a alguns “uma certa perplexidade conferir mais e mais efeitos de processo objetivo ao recurso extraordinário, que tem índole subjetiva”<sup>277</sup> (Ministro Ayres Britto), a ninguém escapava a percepção de que “essa decisão, irradiante para outros processos, facilita extremamente as coisas e impede a repetição de exames de causas idênticas”<sup>278</sup> (Ministro Ayres Britto). Isso porque a alternativa que se apresentava à adoção da medida era “ter, daqui a um ano, mais quatrocentos mil recursos extraordinários da Caixa Econômica”<sup>279</sup> (Ministro Sepúlveda Pertence), era “repetir a avalanche, o terremoto do FGTS”<sup>280</sup> (Ministro Sepúlveda Pertence), “a hecatombe que foi, para o Judiciário Federal inteiro, a discussão sobre a correção monetária das contas do FGTS”<sup>281</sup> (Ministro Sepúlveda Pertence). Enfim: “ante a explosão numérica dos recursos sobre a mesma questão jurídica, esta é uma medida de sobrevivência do Tribunal”<sup>282</sup> (Ministro Sepúlveda Pertence).

---

<sup>276</sup> BRASIL, 2004a.

<sup>277</sup> BRASIL, 2004b.

<sup>278</sup> Ibid.

<sup>279</sup> Ibid.

<sup>280</sup> Ibid.

<sup>281</sup> Ibid.

<sup>282</sup> Ibid.

Em fevereiro de 2007, nos autos do Recurso Extraordinário nº 519.394, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, torna o Plenário do Supremo Tribunal Federal a ratificar<sup>283</sup> medida anteriormente concedida pelo relator do recurso no sentido de determinar “o sobrestamento, na origem, dos recursos extraordinários nos quais se discuta majoração de pensão por morte em face da aplicação da Lei 9.032/95, em relação a benefícios concedidos antes de sua edição”<sup>284</sup>. Como fundamento de sua decisão, sustentava o relator que

É inegável que a quantidade de recursos extraordinários nos quais se discute a pensão por morte está a exigir alguma medida de racionalização. Não se justifica a remessa de todos esses processos ao Supremo Tribunal Federal, uma vez que a este cabe a decisão do tema constitucionalmente relevante. Tal como ressaltado, não se pode exigir desta Corte, porém, a solução de cada controvérsia singularmente considerada.<sup>285</sup>

Como se vê, desde o início dos anos 2000, a ideia de julgamento de recursos extraordinários por amostragem não apenas povoava o imaginário dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, como já se manifestava na prática efetiva da Corte. A consciência acerca dos flagrantes benefícios que a adoção dessa técnica de julgamento poderia trazer ao Tribunal na superação da crise de repetição enfrentada seguramente desempenhou um papel decisivo no processo de regulamentação do instituto da repercussão geral<sup>286</sup>.

### 3.1.3.2 Os procedimentos de julgamento por amostragem

Feito esse breve resgate histórico a propósito dos antecedentes imediatos do artigo 543-B do Código de Processo Civil, cabe, agora, examinar os elementos em que se decompõe esse dispositivo. O *caput* do artigo delimita, desde logo, seu âmbito de incidência:

<sup>283</sup> BRASIL, 2007a.

<sup>284</sup> BRASIL, 2007c.

<sup>285</sup> Ibid.

<sup>286</sup> É interessante observar, no curso dos trabalhos parlamentares de regulamentação do instituto da repercussão geral, a defesa por parte de Ministros do Supremo Tribunal Federal da necessidade de previsão, na lei regulamentar, de mecanismos de julgamento por amostragem. Ao justificar as escolhas legislativas feitas pela comissão especial mista no projeto de lei que apresentou – e que, de qualquer modo, viria a ser substituído pela integralidade da proposta apresentada pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal –, narra o relator da matéria na comissão (o senador José Jorge): “Na versão original, excluíamos a possibilidade de, em casos reiterados, o próprio tribunal de origem decidir sobre a ausência da repercussão geral. As judiciosas razões trazidas pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes, do Supremo Tribunal Federal, nos fizeram mudar de idéia (...)” (BRASIL, 2005, p. 43).

“multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia”<sup>287</sup>. Verificada pelos órgãos judiciários de origem a ocorrência desse fenômeno, compete-lhes, estabelece o § 1º, “selecionar um ou mais recursos representativos da controvérsia” repetitiva e encaminhá-los ao Supremo Tribunal Federal para que a Corte proceda, nos moldes do procedimento previsto no artigo 543-A, à análise da existência de repercussão geral na questão jurídica nesses recursos. Quanto aos recursos repetitivos não eleitos como representativos da controvérsia, sua sorte será, prossegue o § 1º, o sobrestamento nos órgãos judiciários de origem, até que o Supremo Tribunal Federal, apreciando os recursos a ele remetidos como paradigmáticos, manifeste-se sobre a existência de repercussão geral na controvérsia repetitiva.

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na análise dos recursos representativos da controvérsia poderá assumir, alternativamente, de duas espécies: o Tribunal deixa de vislumbrar repercussão geral na questão repetitiva suscitada e, então, profere um juízo negativo de admissibilidade em relação aos recursos paradigmáticos a ele encaminhados; ou a Corte identifica na espécie a presença de repercussão geral e, conhecendo dos recursos representativos, julga-lhes o mérito. O destino dos recursos repetitivos sobrestados variará conforme a solução adotada pelo Supremo Tribunal Federal.

No primeiro caso – repercussão geral negada –, prevê o § 2º que os recursos sobrestados na origem “considerar-se-ão automaticamente não admitidos”. Na segunda hipótese – repercussão geral reconhecida –, assumirá relevo, para o desate das causas em que interpostos os recursos sobrestados, saber qual foi o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao mérito dos recursos representativos.

Se as decisões impugnadas por meio dos recursos extraordinários sobrestados estiverem em consonância com a orientação firmada pela Corte, caberá aos órgãos judiciários de origem “declará-los prejudicados” (§ 3º). Se, ao contrário, houver divergência de entendimentos entre as decisões recorridas e a decisão do Supremo Tribunal Federal, os órgãos judiciários de origem emitirão juízo de retratação (§ 3º). No caso de, a despeito dessa divergência, os órgãos judiciários de origem se negarem a retratar-se e admitirem os recursos extraordinários sobrestados, remetendo-os ao Supremo Tribunal Federal, o § 4º faculta à Corte “cassar ou reformar, liminarmente” as decisões recorridas.

---

<sup>287</sup> BRASIL, 2006b. Todas as transcrições seguintes pertinentes à Lei nº 11.418, de 2006, foram extraídas dessa mesma fonte.

### 3.1.3.3 O artigo 543-B e a tradição

É certo que os procedimentos de julgamento previstos na Lei dos Juizados Especiais Federais e no artigo 543-B do Código de Processo Civil não coincidem integralmente. Uma diferença sensível que se pode verificar entre eles, ao menos à primeira vista dos textos legais, diz respeito ao juízo a quem compete desencadear, deflagrar esses procedimentos: no sistema dos juizados especiais federais, cabe ao Supremo Tribunal Federal, órgão de destino dos recursos extraordinários, promover a seleção dos recursos paradigmáticos e determinar o sobrestamento na origem dos demais recursos; no sistema da repercussão geral, aparentemente, a identificação da existência de múltiplos recursos idênticos, a seleção de recursos representativos e o sobrestamento dos recursos repetidos não selecionados são medidas que se inserem, de forma ativa, no campo de atribuições dos órgãos judiciários de origem. A forma como o Supremo Tribunal Federal considera essa diferença procedimental – desconsiderando-a, diga-se de passagem – será analisada em momento posterior.

De todo modo, o que aqui não se pode deixar de assinalar é o caráter inovador que, aproximando o artigo 543-B e a Lei nº 10.259, de 2001, opõe os procedimentos de julgamento de recursos extraordinários por amostragem previstos em ambas as normas à forma como tradicionalmente se repartem as competências decisórias entre o Supremo Tribunal Federal e os órgãos judiciários de origem na apreciação dos recursos extraordinários. De forma mais especificada, os procedimentos de julgamento em massa compartilhados por esses dois sistemas confrontam a tradição referida em três de seus pontos essenciais: impossibilidade de emissão pelos órgãos judiciários de origem de juízo acerca do mérito dos recursos; não reconhecimento a esses órgãos de poder de rescisão de seus julgados em face da interposição dos recursos; e não atribuição de imperatividade aos motivos subjacentes às decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal em sede de recurso extraordinário.

Como se viu em momento anterior, no direito brasileiro, o recurso se interpõe, em regra, perante o órgão judiciário prolator da decisão recorrida, para que ele efetue um juízo prévio acerca do recurso. Esse juízo prévio, contudo, adstringe-se a perquirir o preenchimento de requisitos de admissibilidade recursal, não adentrando em considerações acerca do mérito da postulação recursal. Dessa tradição não destoava o recurso extraordinário.

O artigo 543-B, todavia, atribui competência aos órgãos judiciários de origem para “julgar prejudicados” os recursos extraordinários sobrestados, ante a superveniência de decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal que, no exame dos recursos representativos da controvérsia, fixe orientação desfavorável à pretensão dos recorrentes. Dito de outro modo, comete-se aos órgãos judiciários de origem competência para, de algum modo, repelir as postulações recursais extraordinárias deduzidas, tendo em consideração a inviabilidade das alegações nelas ventiladas.

Não obstante a obscuridade da expressão “julgar prejudicado” forneça certa dificuldade ao enquadramento desse juízo nas categorias tradicionalmente empregadas no contexto dos juízos recursais, não parece de todo impertinente aqui “refletir acerca da existência de uma verdadeira transferência de competência para análise do mérito dos recursos sobrestados”<sup>288</sup>. Trata-se de “verdadeira negativa de provimento ao recurso”<sup>289</sup> ou de “hipótese de inadmissibilidade condicionada por razões de mérito”<sup>290</sup>, o fato é que a “Lei 11.418/2006, no momento em que acrescentou o art. 543-B ao CPC, ampliou também os poderes do tribunal local para as causas repetidas e simultâneas”<sup>291</sup> e acabou “por garantir indiretamente juízo de mérito aos recursos extraordinários sobrestados pelos próprios órgãos locais, redimensionando a competência que era exclusiva do STF”<sup>292 293</sup>.

De outro lado, cabe rememorar a forma como o poder de rescisão era tradicionalmente exercido em sede de recurso extraordinário. Primeiramente, deve-se ressaltar que historicamente se reconhecem ao Supremo Tribunal Federal amplos poderes de rescisão das decisões recorridas pela via do recurso extraordinário. Compete-lhe tradicionalmente, tal como se pôde explicitar oportunamente, não apenas emitir um juízo rescindente (cassacional), mas igualmente proferir um juízo rescisório (substitutivo): conhecendo do recurso

---

<sup>288</sup> ARAÚJO, 2007, p. 193.

<sup>289</sup> MARINONI, 2007, p. 61.

<sup>290</sup> AZEM, 2009, p. 118.

<sup>291</sup> ARAÚJO, 2007, p. 191.

<sup>292</sup> Ibid., p. 193.

<sup>293</sup> É interessante comparar o “juízo de prejudicialidade” emitido neste contexto com o “juízo de não recebimento” de apelação proferido pelo juiz sentenciante quando a decisão apelada se conformar à Sumula da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça. Aqui, o instituto da “súmula impeditiva de recursos”, criado pela Lei nº 11.276, de 2006, com a inserção do § 1º no artigo 518 do Código de Processo Civil, soma-se ao artigo 543-B, § 3º, do Código de Processo Civil – criado alguns meses após – e ao artigo 14, § 9º, da Lei dos Juizados Especiais Federais no movimento de expansão dos poderes decisórios dos juízos recorridos em direção ao mérito recursal.

extraordinário, o Supremo Tribunal Federal julga a causa. Em segundo lugar, em face da regra geral de irretratabilidade dos atos decisórios, o entendimento tradicional não cogita da atribuição aos órgãos judiciários recorridos de qualquer poder de rescisão de seus próprios julgados à vista da interposição de um recurso extraordinário.

Trilhando caminho diverso, o artigo 543-B abre aos órgãos judiciários de origem a possibilidade de emitirem juízo de retratação, caso as decisões impugnadas por meio dos recursos extraordinários sobrestados destoe do entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do mérito dos recursos extraordinários paradigmáticos. Tal previsão se afasta da tradição consolidada em torno dos procedimentos de julgamento de recursos extraordinários: de um lado, subtrai-se do Supremo Tribunal Federal o poder de rescisão dos atos decisórios objeto de impugnação nos recursos extraordinários sobrestados e, de outro, atribui-se esse poder aos órgãos judiciários de origem. Rompendo com a ideia de irretratabilidade, que anteriormente prevalecia no contexto do recurso extraordinário<sup>294</sup>, a “alteração legislativa provoca profunda reflexão em relação ao poder de revisão de decisões pelo próprio órgão prolator”<sup>295</sup>.

Por fim, não há como deixar de aludir à questão da imperatividade dos fundamentos jurídicos adotados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de recursos extraordinários. Conforme explicitado anteriormente, no direito brasileiro, não obstante as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de recurso extraordinário exerçam força persuasiva sobre os demais órgãos judiciários em casos análogos, historicamente não se reconhece às premissas jurídicas em que se assentam essas decisões natureza imperativa, autoritativa, cogente, obrigatória.

A estrutura de julgamento por amostragem instituída pelo artigo 543-B, no entanto, parece afastar-se dessa tradição. No sistema que esse artigo institui, uma vez julgado o mérito dos recursos representativos da controvérsia, surge para os órgãos judiciários de origem a incumbência de julgar prejudicados os recursos extraordinários sobrestados ou de rescindir suas próprias decisões, fazendo-o, sempre, segundo a diretriz decisória fixada pelo Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>294</sup> COELHO, 2009, p. 142; AZEM, 2009, p. 118; DANTAS, 2012, p. 345.

<sup>295</sup> ARAÚJO, 2007, p. 193.

Caso assim não procedam e admitam os recursos extraordinários sobrestados, estabelece o artigo 543-B, § 4º, a possibilidade de reforma ou cassação liminar das decisões recorridas pelo Supremo Tribunal Federal. Para alguns, tal dispositivo “apenas pode ser compreendido como norma que prescreve reação contra algo que o tribunal de origem está proibido de fazer”<sup>296</sup>, o que autorizaria pensar que talvez “não seja exagero dizer que foi atribuído efeito vinculante às decisões proferidas pelo STF”<sup>297</sup>, que “a decisão do mérito do recurso paradigma terá eficácia vinculante”<sup>298</sup>. Diante dessa disposição, há quem afirme sem hesitação que o artigo 543-B instituiu “um sistema de decisão vinculante”<sup>299</sup> em que “há mesmo vinculação jurídica, em sentido vertical, dos Tribunais de origem, à decisão do Supremo”<sup>300</sup> e, mais, que “não há como conciliar a técnica de seleção de casos com a ausência de efeito vinculante”<sup>301</sup>. Mesmo aqueles a quem parece que “não seja possível dizer que tenha sido estabelecida uma vinculação jurídica formal”<sup>302</sup> não falta a percepção de que o “que se espera, naturalmente, é que as decisões sejam adaptadas à premissa estabelecida pelo STF”<sup>303</sup>, de que a “indicação do legislador é clara e aponta no sentido de uma desejável vinculação lógica dos juízos inferiores à Suprema Corte”<sup>304</sup>.

### 3.2 A regulamentação interna

O instituto da repercussão geral, como se viu, surge, no ordenamento jurídico brasileiro, com a promulgação da Emenda nº 45, de 2004. A análise do processo legislativo que conduziu à edição dessa norma reformadora indica, tal como exposto anteriormente, que a redação final conferida ao artigo 102, § 3º, da Constituição foi consolidada já na Câmara dos Deputados, correspondendo, em grandes linhas, à proposta apresentada pela deputada Zulaiê Cobra Ribeiro à comissão especial constituída para análise da Proposta de Emenda à

---

<sup>296</sup> MARINONI, 2011, p. 408.

<sup>297</sup> BERMAN, 2009, p. 123.

<sup>298</sup> ARAÚJO, 2007, p. 194.

<sup>299</sup> ZAVASCKI, 2012, p. 39.

<sup>300</sup> MARINONI, 2007, p. 61.

<sup>301</sup> Id., 2011, p. 474.

<sup>302</sup> BARROSO, 2009, p. 120.

<sup>303</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>304</sup> Ibid., loc. cit.

Constituição (PEC) nº 96, de 1992. Em 14 de outubro de 1999, a deputada Zulaiê Cobra Ribeiro apresenta à comissão especial sua proposta nos seguintes termos:

No recurso extraordinário, o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, a fim de que o Tribunal, em procedimento a ser disciplinado em seu regimento interno, examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.<sup>305</sup>

Como se vê, o texto proposto faz remissão ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, a que delegava competência para disciplinar os procedimentos relativos ao exame da repercussão geral das questões constitucionais.

Em 19 de dezembro de 1999, contudo, acolhendo sugestões apresentadas pelos demais membros da comissão especial, a deputada Zulaiê Cobra Ribeiro complementa sua proposta, suprimindo deliberadamente do texto a expressão “em procedimento a ser disciplinado em seu regimento interno”: “Aprimorando o novo instituto da argüição de relevância, estabelecemos que o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal Superior do Trabalho não poderão mais dispor sobre a matéria em seus regimentos internos”<sup>306</sup>. A proposta reformulada foi acolhida pela comissão especial<sup>307</sup>, com a ressalva de alguns de seus membros, para os quais:

A Relatora suprimiu a prerrogativa expressa do Tribunal de definir em seu regimento, e não em lei processual ordinária aprovada pelo Congresso Nacional as condições de admissibilidade dos recursos. Em nosso entendimento a redação proposta é vaga (‘o Tribunal examine a admissão do recurso’), podendo ensejar dúvidas sobre o seu alcance e a competência dos Tribunais em definirem as condições de admissibilidade em seus Regimentos Internos<sup>308</sup>.

Vaga ou não a redação, o fato é que o texto posteriormente aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados – e que corresponde, na sua integralidade, ao artigo 102, § 3º, da

<sup>305</sup> BRASIL, 1999b, p. 872.

<sup>306</sup> BRASIL, 1999c, p. 956. Apenas a título de informação, a referência ao Superior Tribunal de Justiça e ao Tribunal Superior do Trabalho se justifica pela previsão, na proposta, de extensão do instituto da repercussão geral também a esses tribunais, previsão que, como se sabe, acabou não compondo o texto aprovado ao final.

<sup>307</sup> BRASIL, 1999d, p. 1025.

<sup>308</sup> BRASIL, 1999e, p. 1088.



Constituição – acrescentou à formulação elaborada na comissão especial a expressão “nos termos da lei”<sup>309 310</sup>.

Desse breve relato a propósito do processo de elaboração da Emenda nº 45, não parece incorreto extrair a conclusão de que os parlamentares viam com reservas o exercício pelo Supremo Tribunal Federal do poder de regulamentar o dispositivo que estavam criando e, mais do que isso, buscaram espelhar essas ressalvas no texto constitucional.

A despeito disso, os trabalhos parlamentares de regulamentação do instituto da repercussão geral que conduziram à edição da Lei 11.418, de 2006, acabaram pautando-se por orientação distinta<sup>311</sup>: tal como se explicitou em momento anterior, a adoção, na Constituição de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, da proposta apresentada pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal se baseou exatamente na preocupação de adotar-se uma “postura de regulamentação mínima”, “deixando para que o próprio STF fixe, em seu Regimento Interno, os parâmetros e o procedimento para a verificação da repercussão geral do recurso extraordinário”.

Não foi outro o resultado obtido com a edição da Lei nº 11.418, de 2006: a despeito de sua curta extensão, a lei regulamentar faz remissões ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal em seis ocasiões: em seu artigo 3º, estatui que “Caberá ao Supremo Tribunal Federal, **em seu Regimento Interno**, estabelecer as normas necessárias à execução desta Lei”; no 543-A do Código de Processo Civil, estabelecem os §§ 5º e 6º, respectivamente, que “Negada a existência da repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, que serão indeferidos liminarmente, salvo revisão da tese, **tudo nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal**” e que “O relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, **nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal**”; no artigo 543-B, o *caput* e os §§ 4º e 5º preveem, nessa ordem, que “Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia, a análise da repercussão geral será processada **nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal**,

---

<sup>309</sup> BRASIL, 2000, p. 30906.

<sup>310</sup> ARANTES, 2001, p. 72.

<sup>311</sup> DANTAS, 2012, p. 291; BERMAN, 2009, p. 120.

observado o disposto neste artigo”, que “Mantida a decisão e admitido o recurso, poderá o Supremo Tribunal Federal, **nos termos do Regimento Interno**, cassar ou reformar, liminarmente, o acórdão contrário à orientação firmada” e, finalmente, que “**O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal disporá** sobre as atribuições dos Ministros, das Turmas e de outros órgãos, na análise da repercussão geral”.

Sendo a Lei nº 11.418, de 2006, “farta de previsões”<sup>312</sup> de utilização pelo Supremo Tribunal Federal de poder regulamentar quanto aos procedimentos pertinentes ao instituto da repercussão geral, não é de se estranhar que apenas com a edição das normas regimentais internas é que tenha vindo o instituto a ser efetivamente colocado em prática.

### 3.2.1 A Emenda Regimental nº 21

Em 23 de abril de 2007, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, reunidos em sessão administrativa – a terceira daquele ano –, decidem aprovar a Emenda Regimental nº 21, a partir de proposta formulada pelo Ministro Cezar Peluso<sup>313</sup>. Com a edição desse ato normativo, ganha vida – quatro meses após a promulgação da Lei nº 11.418, de 2006, e pouco mais de dois anos após a edição da Emenda à Constituição nº 45, de 2004 – o instituto da repercussão geral.

#### 3.2.1.1 A regulamentação do artigo 543-A

Ao regulamentar o artigo 543-A do Código de Processo Civil, a Emenda nº 21, de 2007, inclui no Regimento Interno da Corte vários dispositivos buscando detalhar o procedimento de exame da existência de repercussão geral em determinada questão constitucional.

---

<sup>312</sup> FERRAZ, 2011, p. 83.

<sup>313</sup> A ata de sessão administrativa está disponível ao acesso público por meio de solicitação à Central do Cidadão do Supremo Tribunal Federal. Maiores informações a respeito da consulta a esses dados podem ser obtidas pelo [sítio eletrônico do Tribunal](http://stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=centralDoCidadaoAcessoInformacao): <<http://stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=centralDoCidadaoAcessoInformacao>>.

Desde logo se estabelece que, apenas quando o recurso extraordinário preencher todos os demais requisitos de admissibilidade, é que se procederá à análise da repercussão geral da controvérsia nele suscitada (artigo 323, *caput*), apenas podendo tal análise ocorrer, portanto, após a realização do “juízo tradicional de admissibilidade”<sup>314</sup>. Entre os vários requisitos de admissibilidade a serem verificados previamente se enquadra a alegação do recorrente, em preliminar formal e fundamentada, de que a questão ventilada em seu recurso extraordinário possui repercussão geral. Na hipótese de o recurso não conter essa preliminar, caberá ao Presidente do Tribunal, antes da distribuição, – ou, sucessivamente, ao relator do feito – dele não conhecer (artigos 13, V, “c” e 327, *caput* e § 1).

Não esbarrando o recurso extraordinário em qualquer desses óbices à sua admissibilidade, entra em cena uma inovação decisiva: a análise da repercussão geral pelos membros do Tribunal não se fará ordinariamente nas sessões do Plenário, mas, eletronicamente, em um Plenário virtual (artigos 323, *caput*, e 324, *caput*). Buscou-se com essa medida, “a agilização desta etapa, sem onerar ainda mais a pauta da Corte que precisa estar direcionada, prioritariamente, para os julgamentos de mérito”<sup>315</sup>.

Valendo-se desse mecanismo virtual, caberá ao relator do recurso extraordinário submeter a seus pares manifestação acerca da existência ou da inexistência de repercussão geral na espécie (artigo 323, *caput*), competindo aos demais Ministros apresentarem seus votos, também eletronicamente, no prazo improrrogável de vinte dias (artigo 324, *caput*). Ao final desse prazo, serão apurados os votos, consideradas as manifestações expressas até então (artigo 324, parágrafo único), e será proclamado “de forma automática o resultado do julgamento”<sup>316</sup>. A partir daí, em conformidade com as previsões legislativas, negada repercussão geral à questão suscitada, não se conhecerá do recurso extraordinário, ao passo que reconhecida repercussão geral, dar-se-á início aos procedimentos regimentais para julgamento do mérito do recurso (artigo 325, *caput*). Por fim, uma vez verificada, em momento posterior, a subida à Corte de recurso extraordinário versando questão cuja repercussão já tenha sido reconhecida pelo Tribunal em outro feito, não se procederá a nova análise de repercussão geral (art. 323, § 1º). Em sentido contíguo, caso suba ao Tribunal

---

<sup>314</sup> DANTAS, 2012, p. 316.

<sup>315</sup> FERRAZ, 2011, p. 83.

<sup>316</sup> *Ibid.*, p. 84.

recurso extraordinário suscitando questão a que a Corte tenha negado repercussão geral em ocasião anterior, competirá à Presidência do Tribunal, bem assim ao relator do feito, dele não conhecerem (artigos 13, V, “c”, 326 e 327, *caput* e § 1).

### 3.2.1.2 A regulamentação do artigo 543-B

Para além dos procedimentos relativos ao artigo 543-A, especial destaque merece a regulamentação que a Emenda Regimental nº 21 dedicou ao artigo 543-B do Código de Processo Civil.

Como se expôs acima, do artigo 543-B se extrai a leitura de que compete aos órgãos judiciários de origem dos recursos extraordinários, e a ninguém mais, deflagrar o procedimento de julgamento por amostragem: a eles cabe, à primeira vista, identificar a existência dos recursos múltiplos idênticos e selecionar os recursos representativos da controvérsia repetitiva.

A Emenda Regimental nº 21, no entanto, parece ler o Código de Processo Civil sob outra luz, na medida em que a redação por ela conferida ao artigo 328 do Regimento Interno da Corte atribui à Presidência do Supremo Tribunal Federal e aos Ministros relatores dos recursos extraordinários competência para, eles próprios, identificarem controvérsias repetitivas e selecionarem recursos representativos dessas controvérsias<sup>317</sup>. Indo ainda além, a norma confere à Presidência e aos relatores o poder de, uma vez feita a seleção de recursos paradigmáticos, determinarem a todos os órgãos judiciários de origem o sobrestamento de todos os recursos extraordinários em que emergja a mesma controvérsia e, mais, o poder de determinarem a devolução dos autos de recursos extraordinários aos órgãos judiciários de origem quando inobservada a determinação de sobrestamento.

Já cedo a Corte se valeu da competência, que as normas regimentais lhe deferiram, de desencadear, ela própria, os procedimentos de julgamento por amostragem. Assim é que, em setembro de 2007, ao resolver questão de ordem suscitada pelo Ministro

---

<sup>317</sup> COELHO, 2009, p. 140.

Gilmar Mendes nos autos do Recurso Extraordinário nº 556.664, de sua relatoria, veio o Plenário do Supremo Tribunal Federal a deliberar no sentido de:

comunicar aos tribunais e turmas de juizados especiais respectivos a **determinação de sobrestamento** dos recursos extraordinários e agravos de instrumento que versem sobre a constitucionalidade dos artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/91 em face do artigo 146, III, “b”, da Constituição Federal, e do artigo 5º, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 1.569/77 em face do artigo 18, § 1º, da Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda nº 01/69 (artigo 328, caput, do RISTF), como também no sentido de **devolver** aos respectivos tribunais de origem os recursos extraordinários e agravos de instrumento, **ainda não distribuídos** nesta Suprema Corte, que versem sobre o tema (artigo 328, parágrafo único, do RISTF), **sem prejuízo da eventual devolução, se assim entenderem os relatores, daqueles feitos que já estão a eles distribuídos.**<sup>318</sup>

À ocasião, assevera o Ministro relator que a Lei 11.418, de 2006, “tem como objetivo principal frear a avalanche de processos que chega ao Supremo Tribunal Federal”<sup>319</sup> e, entendendo que a questão em debate naquele recurso “está entre aquelas suscetíveis de reproduzirem-se em múltiplos feitos”<sup>320</sup>, sugere que se determinem o sobrestamento de recursos extraordinários na origem para que se observe a técnica de julgamento prevista no artigo 543-B e a devolução aos órgãos judiciários inferiores mesmo dos recursos extraordinários já remetidos ao Supremo Tribunal Federal e já distribuídos.

No mesmo mês, ao apreciar questão de ordem suscitada pelo Ministro Marco Aurélio nos autos do Recurso Extraordinário nº 559.607, de que era relator, tornou o Plenário do Supremo Tribunal Federal a lançar mão do artigo 328 de seu Regimento Interno. Aqui, é importante notar, já se manifesta uma prática que se consolidará nos casos seguintes: ao invés de o relator do feito ou o Presidente do Tribunal, primeiramente, determinarem o sobrestamento de recursos repetitivos na origem – ou sugerirem, em questão de ordem, a adoção dessa medida ao Plenário – para que, apenas em momento posterior, venha o Tribunal a manifestar-se acerca da existência de repercussão geral na questão debatida, adota-se o procedimento de, desde logo, efetuar-se a análise da repercussão geral da controvérsia, entendendo-se aplicáveis, a partir daí, de forma automática, os efeitos próprios da técnica de

---

<sup>318</sup> BRASIL, 2007d, grifo nosso.

<sup>319</sup> Ibid.

<sup>320</sup> Ibid.

juízo por amostragem. É este o teor, no ponto pertinente, da ementa do acórdão então proferido:

REPERCUSSÃO GERAL - CONSEQUÊNCIAS - MATÉRIA DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. Uma vez assentando o Supremo, em certo processo, a repercussão geral do tema veiculado, impõe-se a devolução à origem de todos os demais que hajam sido interpostos na vigência do sistema, comunicando-se a decisão aos Presidentes do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e da Turma Nacional de Uniformização da Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais bem como aos Coordenadores das Turmas Recursais, para que suspendam o envio, à Corte, dos recursos que tratem da questão, sobrestando-os.<sup>321</sup>

A partir da edição da Emenda Regimental nº 21, a jurisprudência procedimental que, caso a caso, o Supremo Tribunal Federal foi construindo a propósito dos contornos da técnica de julgamento de recursos extraordinários por amostragem teve seu desenvolvimento sempre pautado pela ideia de reduzir ao mínimo as competências decisórias do Tribunal em controvérsias repetitivas e, em consequência, de ampliar ao máximo as competências decisórias conferidas aos órgãos judiciários de origem no tema. É o que se passa a demonstrar a seguir.

### 3.2.2 As decisões procedimentais e a expansão do sistema de julgamento por amostragem

#### 3.2.2.1 A extensão do regime aos recursos interpostos anteriormente a sua instituição

Tal como visto em momento anterior, a Lei nº 11.418, de 2006, em seu artigo 4º, prevê que as disposições normativas que inaugura apenas incidirão sobre os recursos extraordinários interpostos a partir do primeiro dia de sua vigência; o artigo 5º da mencionada lei fixa, por sua vez, o termo inicial de sua vigência em sessenta dias da data de publicação do diploma legislativo. Publicada a lei no Diário Oficial da União de 20 de dezembro de 2006, aplicar-se-iam suas disposições aos recursos interpostos a partir de 18 de fevereiro de 2007.

Ocorre, no entanto, como se viu, que a existência na Lei nº 11.418, de 2006 de reiteradas remissões ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal inviabilizou a

---

<sup>321</sup> BRASIL, 2007e.

implementação da norma antes da edição das alterações regimentais necessárias. Nesse contexto, surge a indagação: qual o marco inicial de vigência do instituto? A resposta a esse questionamento é preme de consequências processuais, na medida em que pode ampliar ou restringir o número de recursos extraordinários que, de um lado, podem deixar de ser conhecidos, seja por não apresentarem preliminar formal e fundamentada de repercussão geral, seja por vir o Tribunal a não reconhecer repercussão geral às questões que suscitam, ou que, de outro lado, se submetem à técnica de julgamento por amostragem.

Em 18 de junho de 2007, ao resolver questão de ordem suscitada nos autos do Agravo de Instrumento nº 664.567, relatado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, o Plenário do Supremo Tribunal Federal estabelece que o instituto da repercussão geral apenas se aplica aos recursos extraordinários interpostos em face de decisões de que os recorrentes tenham sido intimados após o dia 3 de maio de 2007, data de publicação da Emenda Regimental nº 21. No que importa aqui, assim restou ementado o acórdão então proferido:

III. Recurso extraordinário: exigência de demonstração, na petição do RE, da repercussão geral da questão constitucional: termo inicial.

1. A determinação expressa de aplicação da L. 11.418/06 (art. 4º) aos recursos interpostos a partir do primeiro dia de sua vigência não significa a sua plena eficácia. Tanto que ficou a cargo do Supremo Tribunal Federal a tarefa de estabelecer, em seu Regimento Interno, as normas necessárias à execução da mesma lei (art. 3º).

2. As alterações regimentais, imprescindíveis à execução da L. 11.418/06, somente entraram em vigor no dia 03.05.07 – data da publicação da Emenda Regimental nº 21, de 30.04.2007.

3. No artigo 327 do RISTF foi inserida norma específica tratando da necessidade da preliminar sobre a repercussão geral, ficando estabelecida a possibilidade de, no Supremo Tribunal, a Presidência ou o Relator sorteado negarem seguimento aos recursos que não apresentem aquela preliminar, que deve ser formal e fundamentada.

4. Assim sendo, a exigência da demonstração formal e fundamentada, no recurso extraordinário, da repercussão geral das questões constitucionais discutidas só incide quando a intimação do acórdão recorrido tenha ocorrido a partir de 03 de maio de 2007, data da publicação da Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007.<sup>322</sup>

Seguindo essa orientação, em 26 de setembro de 2007, ao resolver questão de ordem – já referida anteriormente – que o Ministro Marco Aurélio suscitou nos autos do Recurso Extraordinário nº 559.607, o Plenário da Corte, rejeitando proposta do Ministro relator, entende inaplicável a técnica de julgamento por amostragem aos recursos

<sup>322</sup> BRASIL, 2007b. Na mesma assentada, ficou decidido que, a despeito de a Lei nº 11.418, de 2006, ter regulamentado o instituto da repercussão geral por meio de inserções no Código de Processo Civil, tais normas se aplicam igualmente aos recursos extraordinários em matéria criminal.

extraordinários interpostos anteriormente à vigência do instituto da repercussão geral. É interessante observar, nesse momento, a contundência da oposição de alguns dos Ministros à proposta formulada:

O regime que está no artigo 543-B é para os casos de repercussão geral. O que vamos fazer, se determinarmos a remessa dos recursos interpostos anteriormente? Vamos submeter tais recursos, interpostos sob o regime anterior, à sistemática do regime atual. Em outras palavras, vamos fazer com que os tribunais tenham o poder de retratar-se lá, quando não tinham ainda competência para fazê-lo, porque submissos ao regime anterior.<sup>323</sup> (Ministro Cezar Peluso)

Em 11 de junho de 2008, no entanto, ao apreciar questão de ordem suscitada pelo Ministro Gilmar Mendes, então Presidente, nos autos do Agravo de Instrumento nº 715.423, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, o Plenário do Supremo Tribunal Federal adota posição diversa e passa a entender como submetidos aos procedimentos de julgamento por amostragem também os recursos extraordinários interpostos anteriormente à vigência do instituto da repercussão geral, mantida, apenas, a ressalva de que, quanto a eles, não se pode exigir a preliminar de repercussão geral nem formular juízo negativo de admissibilidade fundado na negativa pelo Supremo Tribunal Federal de reconhecimento de repercussão geral à questão neles suscitada. O novo entendimento foi registrado em um dos tópicos da ementa da seguinte maneira:

5. Segunda questão de ordem resolvida no sentido de autorizar os tribunais, turmas recursais e turmas de uniformização a adotarem, quanto aos recursos extraordinários interpostos contra acórdãos publicados anteriormente a 03.05.2007 (e aos seus respectivos agravos de instrumento), os mecanismos de sobrestamento, retratação e declaração de prejudicialidade previstos no art. 543-B, do Código de Processo Civil.<sup>324</sup>

### 3.2.2.2 A extensão do regime aos agravos

Como se expôs em ocasião anterior, tradicionalmente se reconhece aos órgãos judiciários de origem competência para efetuar um juízo prévio acerca da admissibilidade dos

---

<sup>323</sup> BRASIL, 2007e.

<sup>324</sup> BRASIL, 2008b.



recursos extraordinários interpostos. Trata-se de um juízo provisório, na medida em que, positivo, a ele não se vincula o Supremo Tribunal Federal e, negativo, podem os recorrentes impugná-lo perante a Corte Suprema. Nessa última hipótese, o meio de impugnação adequado é o agravo de instrumento – ou, simplesmente, agravo, após a edição da Lei nº 12.322, de 2010 –, recurso que, protocolado nas instâncias inferiores, deve ser por elas encaminhado, sem qualquer embaraço, diretamente ao Supremo Tribunal Federal. A Súmula da Jurisprudência da Corte explicita esse dever de remessa do agravo ao Supremo Tribunal Federal em seu enunciado nº 727: “Não pode o magistrado deixar de encaminhar ao Supremo Tribunal Federal o agravo de instrumento interposto da decisão que não admite recurso extraordinário, ainda que referente a causa instaurada no âmbito dos juizados especiais”<sup>325</sup>.

Assim, à primeira vista, parece atentar contra a lógica do sistema recursal a aplicação dos procedimentos de julgamento por amostragem – sobrestamento, devolução, declaração de prejudicialidade e retratação – aos agravos. Não foi esse, contudo, o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal com a edição da Emenda Regimental nº 23, de 2008<sup>326</sup>, norma aprovada pelos membros do Tribunal em 19 de dezembro de 2007 a partir de proposta formulada pelo Ministro Cezar Peluso<sup>327</sup>.

Marcada por aquele senso de pragmatismo que permeia todas as decisões procedimentais tomadas pelo Supremo Tribunal Federal ao regulamentar o instituto da repercussão geral, a Emenda Regimental nº 23 visa a superar a perplexidade de que, excluídos os agravos da sistemática de julgamento por amostragem e correspondendo esses recursos a uma parcela significativa do total de feitos submetidos à apreciação do Tribunal, “a Corte viesse a se tornar um tribunal de agravos”<sup>328</sup>. Nessa toada, a Emenda Regimental nº 23 acrescenta um artigo 328-A ao Regimento Interno do Tribunal com as previsões a seguir detalhadas.

A partir da edição dessa emenda, a norma regimental estatui que, sempre que a questão suscitada em um dado recurso extraordinário estiver submetida ao sistema de julgamento por amostragem, deve o órgão judiciário de origem – abstendo-se de emitir

---

<sup>325</sup> BRASIL, 2003.

<sup>326</sup> AZEM, 2009, p. 114.

<sup>327</sup> FERRAZ, 2011, p. 90-91.

<sup>328</sup> Ibid., loc. cit.

qualquer juízo, que negativo, de admissibilidade recursal – sobrestar o recurso extraordinário desde logo e aguardar a solução que o Supremo Tribunal Federal vier a adotar no julgamento do recurso paradigmático (artigo 328-A, *caput*). Assim, evita-se a eventual interposição de recurso de agravo.

Caso já se tenha proferido um juízo negativo de admissibilidade e, em consequência, tenha sido interposto um recurso de agravo, deve ele ser igualmente sobrestado na origem (artigo 328-A, § 1º). Nessa hipótese, vindo o Supremo Tribunal Federal, apreciando o recurso paradigmático, a reconhecer inexistente repercussão geral na questão suscitada, deve o órgão judiciário de origem julgar prejudicado o recurso de agravo (artigo 328-A, § 1º). Do mesmo modo deve o órgão judiciário de origem proceder quando, apesar de reconhecida a repercussão geral, o juízo de mérito emitido pelo Supremo Tribunal Federal no recurso representativo da controvérsia se mostrar desfavorável à pretensão veiculada no recurso extraordinário a que corresponde o agravo sobrestado: deve-se julgar prejudicado o agravo (artigo 328-A, § 1º)<sup>329</sup>. Por fim, havendo sido reconhecida a repercussão geral e julgado o mérito do recurso paradigmático em sentido favorável à postulação recursal deduzida no recurso extraordinário a que corresponde o agravo sobrestado, pode o órgão judiciário de origem se retratar do anterior juízo negativo de admissibilidade que proferiu para, então, retratar-se da decisão impugnada por meio do recurso extraordinário (artigo 328-A, § 2º). Nessa última hipótese – repercussão geral reconhecida e mérito julgado favoravelmente ao recorrente –, caso o órgão judiciário de origem entenda que está correto o juízo negativo de admissibilidade emitido anteriormente, dele não se retratando, deverá remeter o recurso de agravo ao Supremo Tribunal Federal (artigo 328-A, § 2º).

O que esse engenhoso procedimento perspicazmente intui é que há casos em que, mesmo não preenchendo requisitos de admissibilidade “tradicionais”, o recurso extraordinário – e, por tabela, o agravo a ele correspondente – pode se mostrar inviável por dois outros motivos: ou porque o Supremo Tribunal Federal, julgando um recurso paradigmático, entendeu inexistente repercussão geral na questão suscitada, ou porque, reconhecendo-a, veio, no mérito, a fixar orientação que torna inacolhível a pretensão recursal deduzida. O que a Emenda Regimental nº 23 faz é determinar que, primeiramente, devem os órgãos judiciários

---

<sup>329</sup> Apenas a título de registro: a Emenda Regimental nº 23, por equívoco de ordem redacional, não previa expressamente essa hipótese. Coube à Emenda Regimental nº 27, editada em novembro de 2008, sanar esse erro material, alterando a redação do artigo 328-A, § 1º, do Regimento Interno.

de origem esgotar todas as possibilidades de reconhecimento da inviabilidade dos recursos extraordinários segundo a sistemática de julgamento por amostragem e, somente após exauridas essas alternativas, estão eles autorizados a passar ao juízo “tradicional” de admissibilidade. Assim, poupa-se o Supremo Tribunal Federal do trabalho de julgar uma quantidade significativa de recursos de agravo<sup>330</sup>.

### 3.2.2.3 A restrição da jurisdição cautelar

Em 12 de novembro de 2008, a Ministra Ellen Gracie submete ao Plenário do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Cautelar nº 2.177, de que era relatora, questão de ordem por meio da qual se busca delimitar a competência para o exercício da jurisdição cautelar nas causas em que o recurso extraordinário interposto se encontra sobrestado no órgão judiciário de origem em razão da aplicação dos procedimentos de julgamento por amostragem.

Receosa de que uma interpretação ampliativa da competência do Supremo Tribunal Federal pudesse acarretar “um drástico aumento no número de processos cautelares passíveis de serem individualmente apreciados nesta Corte, o que, a princípio, não estaria em harmonia com o objetivo pretendido com a criação do requisito da repercussão geral”<sup>331</sup>, propõe a Ministra que se reconheça a “competência de todos os Tribunais e Turmas Recursais *a quo* para o exame dos pedidos cautelares decorrentes da interposição dos recursos extraordinários, mesmo após o sobrestamento introduzido pelo art. 543-B, § 1º, do CPC e pelo art. 328-A do Regimento Interno desta Corte”<sup>332</sup>.

Resolvendo a questão de ordem suscitada, vem o Plenário da Corte a fixar orientação geral no sentido de que não se insere no rol de suas competências o dever de apreciar postulações de natureza cautelar atreladas a recursos extraordinários sobrestados na origem em razão do regime de julgamento por amostragem: “Compete ao tribunal de origem

---

<sup>330</sup> Vale informar aqui que, em caso de indevida remessa dos agravos ao Supremo Tribunal Federal, a Emenda Regimental nº 23 também reconhece a possibilidade de devolução de autos, com a ressalva temporal de que tais agravos tenham chegado à Corte após a data de publicação da Emenda Regimental – 13 de março de 2008 (artigos 2º e 3º, da Emenda Regimental nº 23).

<sup>331</sup> BRASIL, 2008c.

<sup>332</sup> Ibid.

apreciar ações cautelares, ainda que o recurso extraordinário já tenha obtido o primeiro juízo positivo de admissibilidade, quando o apelo extremo estiver sobrestado em face do reconhecimento da existência de repercussão geral da matéria constitucional nele tratada”<sup>333</sup>.

#### 3.2.2.4 A extensão do regime às questões já pacificadas

Tal como precedentemente observado, a Lei nº 11.418, de 2006, ao delimitar os critérios pelos quais o Supremo Tribunal Federal deve se pautar no exame da repercussão das questões submetidas a sua apreciação, cria uma espécie de presunção positiva de repercussão geral em favor dos recursos extraordinários que impugnarem decisão contrária à jurisprudência prevalecente na Corte (artigo 543-A, § 3º, do Código de Processo Civil). Nessa linha, a Emenda Regimental nº 21 inseriu um § 1º no artigo 323 do Regimento Interno da Corte<sup>334</sup> com o objetivo de dispensar, nos casos em que se verifica essa presunção, a análise de repercussão geral da questão suscitada. Desse modo, estando os órgãos do Tribunal (relatores, Turmas e Plenário) autorizados a julgar os recursos extraordinários em que emergjam controvérsias já pacificadas pela jurisprudência da Corte independentemente do exame de repercussão geral, não teriam lugar, à primeira vista, nos casos de jurisprudência pacificada, todos aqueles efeitos próprios ao procedimento de julgamento por amostragem.

Em 11 de junho de 2008, todavia, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, apreciando questão de ordem suscitada pela Ministra Ellen Gracie nos autos dos Recursos Extraordinários nºs 579.431, 582.650 e 580.108, na condição de Presidente da Corte, reconheceu a possibilidade de aplicação dos efeitos do julgamento por amostragem também àqueles recursos que veiculem questões sobre as quais já se tenha formado jurisprudência dominante na Corte. Nesses casos, atribui-se competência ao Presidente do Tribunal para, antes da distribuição do recurso extraordinário, suscitar questão de ordem perante o Plenário propondo a medida:

---

<sup>333</sup> Ibid.

<sup>334</sup> A Emenda Regimental nº 42, de 2010, mantém o dispositivo, apenas transportando-o para o § 2º do artigo 323.

1. Aplica-se, plenamente, o regime da repercussão geral às questões constitucionais já decididas pelo Supremo Tribunal Federal, cujos julgados sucessivos ensejaram a formação de súmula ou de jurisprudência dominante.
2. Há, nessas hipóteses, necessidade de pronunciamento expresso do Plenário desta Corte sobre a incidência dos efeitos da repercussão geral reconhecida para que, nas instâncias de origem, possam ser aplicadas as regras do novo regime, em especial, para fins de retratação ou declaração de prejudicialidade dos recursos sobre o mesmo tema (CPC, art. 543-B, § 3º).
3. Fica, nesse sentido, aprovada a proposta de adoção de procedimento específico que autorize a Presidência da Corte a trazer ao Plenário, antes da distribuição do RE, questão de ordem na qual poderá ser reconhecida a repercussão geral da matéria tratada, caso atendidos os pressupostos de relevância. Em seguida, o Tribunal poderá, quanto ao mérito, (a) manifestar-se pela subsistência do entendimento já consolidado ou (b) deliberar pela renovação da discussão do tema.  
Na primeira hipótese, fica a Presidência autorizada a negar distribuição e a devolver à origem todos os feitos idênticos que chegarem ao STF, para a adoção, pelos órgãos judiciários *a quo*, dos procedimentos previstos no art. 543-B, § 3º, do CPC.  
Na segunda situação, o feito deverá ser encaminhado à normal distribuição para que, futuramente, tenha o seu mérito submetido ao crivo do Plenário.<sup>335</sup>

Subjacente a essa decisão, está a ideia de que a técnica de julgamento por amostragem não pode se limitar às questões novas que chegam ao Tribunal, devendo-se, de algum modo, permitir “aos Tribunais e Turmas Recursais a adoção dos procedimentos relacionados à repercussão geral, como a retratação das decisões e a inadmissibilidade dos recursos extraordinários”<sup>336</sup> também quando existente jurisprudência dominante na Corte a propósito do tema.

A Emenda Regimental nº 42, de 2010, buscando conferir agilidade à atuação do Presidente nesses casos, altera a redação do artigo 323 do Regimento Interno do Tribunal, de modo a autorizar que o Presidente proponha o exame da repercussão geral de determinada questão não apenas por meio de questão de ordem perante o Plenário físico, mas, igualmente, por meio eletrônico, via Plenário virtual. Indo além, a Emenda Regimental nº 42 insere um artigo 323-A no Regimento Interno da Corte em ordem a autorizar que, nos casos de reafirmação de jurisprudência, o próprio mérito do recurso possa ser julgado eletronicamente.

---

<sup>335</sup> BRASIL, 2008a.

<sup>336</sup> Ibid.

### 3.2.2.5 A extensão do regime às questões não constitucionais

Como se viu em momento anterior, a Emenda Regimental nº 21 inseriu no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal a previsão de que apenas quando o recurso extraordinário preenchesse todos os requisitos “tradicionais” de admissibilidade recursal é que se procederia à análise da repercussão geral da questão nele ventilada (artigo 323, *caput*). E a razão é uma só: não havendo questão constitucional a ser solucionada, não há que se cogitar de exame de repercussão geral.

A análise da jurisprudência da Corte revela, no entanto, que, em quantidade não desprezível de casos, são suscitadas questões que, antes de não possuírem repercussão geral, não ostentam sequer caráter constitucional, o que conduz fatalmente ao não conhecimento, por incabíveis, dos recursos extraordinários em que suscitadas. Nesse contexto, é concebível mesmo, sem maiores dificuldades, que uma questão idêntica, a despeito de não possuir natureza constitucional, venha a repetir-se em múltiplos recursos extraordinários, levando o Supremo Tribunal Federal a pronunciar a incognoscibilidade desses recursos individualmente, caso a caso.

Ciente desse quadro de repetição decisória, em 4 de dezembro de 2008, veio o Plenário da Corte a reconhecer, na esteira de proposta formulada pela Ministra Ellen Gracie nos autos do Recurso Extraordinário nº 584.608, de que era relatora, a possibilidade de extensão dos efeitos do julgamento por amostragem também às questões privadas de caráter constitucional. Assim expressou a Ministra Ellen Gracie a proposta acolhida pelo Plenário: “penso ser possível aplicar os efeitos da ausência da repercussão geral tanto quando a questão constitucional debatida é de fato desprovida da relevância exigida como também em casos como o presente, no qual não há sequer matéria constitucional a ser discutida em recurso extraordinário”<sup>337</sup>. A partir desse julgamento, permite-se, portanto, para fins de decisão de recursos em massa, a equiparação da questão não constitucional à questão constitucional irrelevante.

Trata-se, vale registrar, de entendimento rico em consequências práticas. Cuidadosa pesquisa realizada pela Sociedade Brasileira de Direito Público a propósito dos

---

<sup>337</sup> BRASIL, 2008d.

critérios utilizados pelo Supremo Tribunal Federal no exame da repercussão das questões a ele submetidas revela que “há predominância do uso do critério da infraconstitucionalidade da questão para declarar a inexistência de repercussão geral”<sup>338</sup>, o que faz que “praticamente todas as questões que escapam desse crivo sejam consideradas constitucionais e dotadas de repercussão geral”<sup>339</sup>. Isso demonstra que, mais do que um filtro recursal qualitativo, o instituto da repercussão geral revela sua importância aos olhos do Supremo Tribunal Federal como um mecanismo de racionalização decisória em casos repetitivos por meio da adoção da técnica de julgamento por amostragem:

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.<sup>340</sup>

Ainda nesse contexto, cabe aludir brevemente a uma intrigante modificação promovida pela Emenda Regimental nº 31, de 2009, nos procedimentos de apuração dos votos sobre repercussão geral proferidos eletronicamente, no Plenário virtual. Em momento anterior, expôs-se que, não atingido o quórum de dois terços para negar-se a existência de repercussão geral em determinada questão submetida a exame, seria ela, repercussão geral, reputada existente. A partir da alteração promovida pela Emenda Regimental nº 31, o artigo 324, § 2º, do Regimento Interno da Corte, passa a dispor que, nos casos em que o relator, submetendo questão à análise de seus pares, manifeste-se no sentido de não lhe reconhecer repercussão geral pelo fato de ela não possuir natureza constitucional, as eventuais ausências de pronunciamento dos demais Ministros serão computadas como votos pela inexistência de repercussão geral. Assim, pode ocorrer que, havendo abstenção de algum Ministro em votar, venha a ser negada repercussão geral a alguma questão sem que tenha havido manifestação expressa de dois terços dos Ministros nesse sentido.

<sup>338</sup> SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, 2010, p. 31.

<sup>339</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>340</sup> Ibid., p. 29.

### 3.2.2.6 A extensão de atribuições à Secretaria Judiciária

Conforme visto anteriormente, o artigo 328 do Regimento Interno da Corte atribui à Presidência do Supremo Tribunal Federal e aos relatores dos recursos extraordinários na Corte competência para, eles próprios, identificarem controvérsias repetitivas e selecionarem recursos representativos dessas controvérsias. Além disso, a norma regimental lhes atribui o poder de, uma vez feita a seleção de recursos paradigmáticos, determinarem a todos os órgãos judiciários de origem o sobrestamento de todos os recursos extraordinários em que emerja a mesma controvérsia e, mais, o poder de determinarem a devolução dos autos de recursos extraordinários aos órgãos judiciários de origem quando inobservada a determinação de sobrestamento. Esse dispositivo, como se viu acima, não encontra amparo, imediato e expresso, em qualquer das normas contidas no artigo 543-B, consistindo, antes, uma apropriação pelo Supremo Tribunal Federal da competência – que o Código de Processo Civil reconhece, à primeira vista, apenas aos órgãos judiciários de origem – de deflagrar os procedimentos de julgamento de recursos em massa.

A despeito disso, já em novembro de 2007, por meio da Portaria nº 177, a Presidência do Tribunal atribui à Secretaria Judiciária da Corte, unidade responsável pela realização de procedimentos administrativos relativos aos processos, a competência de promover, ela própria, administrativamente, a devolução aos órgãos judiciários de origem dos autos de recursos que versem questões já submetidas à análise de repercussão geral e que ainda não tenham sido distribuídos aos relatores<sup>341</sup>. O que se pretende com essa medida é impelir, a partir de um mecanismo ágil e eficaz – porque informal –, os órgãos judiciários a observarem o sistema de julgamento por amostragem.

Em julho de 2009, através da Portaria nº 138, a Presidência, buscando imprimir ainda mais presteza ao sistema, passa a atribuir à Secretaria Judiciária do Tribunal também a competência de, ela própria, antes da distribuição e na linha do artigo 328 do Regimento Interno, identificar controvérsias repetitivas, selecionar recursos representativos dessas controvérsias e devolver aos órgãos judiciários de origem os recursos sobejantes que versem a mesma controvérsia.

---

<sup>341</sup> FERRAZ, 2011, p. 87.



### 3.2.2.7 A restrição dos meios de impugnação

Não há como pôr fim a este relato – que, não se pretendendo exaustivo, busca apenas lançar luzes sobre algumas das decisões procedimentais mais relevantes tomadas pelo Supremo Tribunal Federal na delimitação dos contornos do sistema de julgamento de recursos extraordinários por amostragem – sem fazer referência ao entendimento firmado pelo Tribunal, em 19 de novembro de 2009, na apreciação das Reclamações n<sup>os</sup> 7.547 e 7.569, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, e da questão de ordem suscitada pelo Ministro Gilmar Mendes, então Presidente, no Agravo de Instrumento n<sup>o</sup> 760.358.

À ocasião desse julgamento, o Plenário do Supremo Tribunal Federal discutiu longamente a questão dos meios apropriados de impugnação às decisões proferidas pelos órgãos judiciários de origem no exercício da competência que lhes cabe segundo a sistemática de julgamento por amostragem. Naquela assentada, verifica-se algum desconforto entre os Ministros em face da constatação de que, eventualmente, podem os órgãos judiciários inferiores vir, na execução de seu papel no sistema de julgamento de recursos em massa, a cometer erros. Tais erros, é natural cogitar-se, reclamariam do sistema de julgamentos por amostragem algum mecanismo que possibilitasse uma intervenção saneadora do Supremo Tribunal Federal.

Ao mesmo tempo, no entanto, faz-se presente na Corte a preocupação de que “abrir as portas do Tribunal a cada decisão nos Tribunais de origem que aplique nossa classificação positiva ou negativa de existência de repercussão geral”<sup>342</sup> (Ministra Ellen Gracie) corresponderia a um “indesejável efeito colateral de ordem prática”<sup>343</sup> (Ministra Ellen Gracie), “acarretaria aumento da quantidade de processos distribuídos e desvirtuamento dos objetivos almejados com a instituição do mecanismo da repercussão geral”<sup>344</sup> (Ministra Ellen Gracie):

(...) retomar a remessa individual de processos ao STF significa confrontar a lógica do sistema e restabelecer o modelo da análise casuística, quando toda a reforma

---

<sup>342</sup> BRASIL, 2009a.

<sup>343</sup> Ibid.

<sup>344</sup> Ibid.

processual foi concebida de forma a permitir que a Suprema Corte se debruce uma única vez sobre cada questão constitucional.<sup>345</sup> (Ministro Gilmar Mendes)

Cedendo a essa última inquietação, veio o Plenário a assentar a impossibilidade de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal, seja por meio de recurso de agravo, seja por meio de reclamação, das decisões proferidas pelos órgãos judiciários de origem no contexto de julgamento de recursos extraordinários por amostragem. Não ignorando a possibilidade de ocorrência de erros, pautaram-se os Ministros pela ideia de que, à falta de alternativa funcionalmente viável, “Temos [os Ministros] que confiar na racionalidade do sistema e na aplicação de nossas decisões pelas Cortes de origem”<sup>346</sup>.

---

<sup>345</sup> BRASIL, 2009b.

<sup>346</sup> Ibid.

## CONCLUSÃO

O processo de regulamentação do instituto da repercussão geral consistiu em um movimento de progressivo abandono da ideia inicial de criar-se um filtro recursal qualitativo de acesso ao Supremo Tribunal Federal em direção à construção de um sistema de julgamento de recursos extraordinários por amostragem.

À base desse movimento de ressignificação, encontram-se, de um lado, a constatação da absoluta ineficácia do instituto – na forma como concebido pela Emenda à Constituição nº 45, de 2004 – na superação da crise do recurso extraordinário e, de outro, a consciência – adquirida a partir da experiência da Corte com o mecanismo de decisão previsto na Lei dos Juizados Especiais Federais – de que a crise do Supremo Tribunal Federal tem como uma de suas principais causas a litigância de massa.

Nesse sutil processo de reformatação do instituto da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal desempenhou um papel de protagonista.

No curso dos trabalhos parlamentares que antecederam a edição da Lei nº 11.418, de 2006, Ministros da Corte atuaram de forma decisiva para a inclusão do artigo 543-B no Código de Processo Civil e para a delegação ao Tribunal de significativa competência regulamentar. A Emenda Regimental nº 21, de 2007, permitiu, por meio da inserção do artigo 328 no Regimento Interno da Corte, a apropriação pelo Tribunal da competência de deflagrar os procedimentos de julgamento por amostragem. As várias decisões procedimentais tomadas, caso a caso, pela Corte permitiram a progressiva expansão dos limites do sistema decisão de recursos em massa.

A sutileza do movimento empreendido pelo Supremo Tribunal Federal não é suficiente, todavia, para esconder seu caráter inovador em relação à tradicional divisão do trabalho judiciário estabelecida entre o Tribunal e os órgãos jurisdicionais inferiores: se ontem – e durante muito tempo – competia aos órgãos judiciários de origem emitir simples juízo provisório de admissibilidade, hoje devem eles resolver as controvérsias de modo definitivo e sempre em sintonia com as diretrizes traçadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Considerado o curto período de seis anos que separa o instituto da repercussão de seu nascedouro, não há como deixar de reconhecer o sucesso da Corte em sua empreitada: a análise da quantidade de feitos distribuídos aos Ministros do Tribunal revela uma queda acentuada desde o ano de 2007. No segundo semestre de 2007, foram distribuídos 45.690 recursos extraordinários e recursos de agravo; no mesmo período dos anos seguintes, temos sucessivamente 22.642, 13.606, 17.252, 13.047 e, finalmente, 21.970 feitos dessa natureza distribuídos<sup>347</sup>.

Certamente, merecem aplausos a ousadia e a criatividade dos Ministros da Corte na luta por tornar realidade, aqui e agora, o sonho, cultivado por tantas gerações de juristas, de um Supremo Tribunal Federal efetivo na execução de suas funções institucionais. Da mesma forma, não se pode desconhecer que toda ruptura inevitavelmente produz traumas. Algumas reflexões, no entanto, apresentam-se aqui como inadiáveis.

Em uma comunidade política que condiciona o exercício do poder a limites estabelecidos coletivamente de modo prévio e público, é legítimo aos magistrados definirem unilateral e casuisticamente a forma como exercerão seu poder jurisdicional? Em alguns momentos do movimento descrito neste estudo, o Supremo Tribunal Federal, que detém o poder da última palavra em nosso sistema político, parece ter flertado perigosamente com a tentação de moldar as instituições processuais, unilateral e casuisticamente, segundo suas necessidades.

De outro lado, é de se indagar: para além do alívio da pesada carga laboral suportada há décadas pela Corte, o processo de ruptura com a tradição tem produzido benefícios reais para os jurisdicionados, fim último de toda atividade judicial? Por enquanto, a inabilidade do Tribunal em emitir, nas decisões paradigmáticas que profere, orientações claras, coesas e unívocas, assim como a demora da Corte no julgamento dos recursos representativos de controvérsias repetitivas<sup>348</sup> fazem as promessas de um sistema racional, eficaz e isonômico parecerem, a despeito de todo otimismo, ainda um tanto distantes da realidade.

---

<sup>347</sup> BRASIL, 2012a.

<sup>348</sup> Até o dia 18 de fevereiro de 2013, das 448 questões reconhecidas como dotadas de repercussão geral pelo Tribunal, apenas 121 delas (27 %), foram resolvidas pelo Supremo Tribunal Federal. Quanto às demais, dezenas de milhares de recursos extraordinários sobrestados na origem aguardam há meses – quando não há anos – o pronunciamento da Corte. (BRASIL, 2012a)

Seja como for, já não podendo mais ser restaurada a tradição rompida, o desafio que agora se impõe a todos aqueles que pensam o Supremo Tribunal Federal não é outro: se até aqui a ousadia e a criatividade foram os móveis da mudança, sem elas certamente não se poderá prosseguir na realização da difícil tarefa de, aprofundando o movimento de ruptura principiado, adequar-se o centenário recurso extraordinário, historicamente moldado como uma “técnica de varejo”<sup>349</sup>, à resolução do “problema de atacado”<sup>350</sup> que é a litigiosidade de massa.

---

<sup>349</sup> THEODORO JÚNIOR & DIERLE & BAHIA, 2009, p. 23.

<sup>350</sup> Ibid., loc. cit.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBUD, André de Albuquerque Cavalcanti. “O Anteprojeto de lei sobre a repercussão geral dos recursos extraordinários”. **Revista de Processo**, v. 30, n. 129, p. 108-131, nov. 2005.

ALENCAR, Ana Valderéz Ayres Neves de. “A competência do Senado Federal para suspender a execução dos atos declarados inconstitucionais”. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 57, ano 15, p. 223-328, jan./mar., 1978.

ALVES, José Carlos Moreira. “A missão constitucional do Supremo Tribunal Federal e a argüição de relevância de questão federal”. **Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros**, v. 16, n. 58/59, p. 41-63, jan./dez. 1982.

ALVIM, Arruda. **A argüição de relevância no recurso extraordinário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. **Sentença e coisa julgada: exegese do Código de Processo Civil (arts. 444 a 475)**. Rio de Janeiro: Aide, 1992.

ARANTES, Rogério Bastos. “Jurisdição política constitucional”. *In*: SADEK, Maria Tereza (Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 23-89.

ARAÚJO, José Henrique Mouta. “A eficácia da decisão envolvendo a repercussão geral e os novos poderes dos relatores e dos tribunais locais”. **Revista de Processo**, v. 32, n. 152, p. 181-194, out. 2007.

AZEM, Guilherme Beux Nassif. **Repercussão geral da questão constitucional no recurso extraordinário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

AZEVEDO, Philadelpho. “A crise do recurso extraordinário”. **Archivo Judiciario**, v. 62, suplemento, p. 123-128, abr. 1942.

BALEEIRO, Aliomar. **O Supremo Tribunal Federal, êsse outro desconhecido**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BAPTISTA, Newton Doreste. **Da argüição de relevância no recurso extraordinário:** comentários à Emenda Regimental nº 3, de 12-6-1975, do Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

BARBI, Celso Agrícola. “Evolução do controle da constitucionalidade das leis no Brasil”. In: **O Poder Judiciário e a Constituição**. Porto Alegre: Ajuris, 1977, p. 127-149.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro:** exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BAUM, Lawrence. **The Supreme Court**. 6. ed. Washington: Congressional Quarterly, 1998.

BERMAN, José Guilherme. **Repercussão geral no recurso extraordinário:** origens e perspectivas. Curitiba: Juruá, 2009.

BERMUDES, Sergio. **A reforma judiciária pela Emenda Constitucional nº 45:** observações aos artigos da Constituição Federal alterados pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Antônio Paes de. **História constitucional do Brasil**. 10. ed. Brasília: OAB/Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2008.

BRAGA JUNIOR, Benjamin do Carmo. **Apontamentos sobre o recurso extraordinário:** doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: A Judicial, 1922.

BRASIL. Lei nº 221, de 20 de novembro de 1894. Completa a organização da Justiça Federal da Republica. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro, 31 dez. 1894, vol. 1, p. 16.

\_\_\_\_\_. Enunciado nº 456 da Súmula da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Diário da Justiça**. Brasília, 8 out. 1964, p. 3647.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. “Reforma Judiciária”. **Revista Forense**, vol. 212, n. 748/750, p. 461-469, out./dez. 1965.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, Seção 1, 17 jan. 1973, p. 1.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. “Reforma do Poder Judiciário: relatório elaborado pelo Supremo Tribunal Federal”. **Revista Forense**, vol. 251, n. 865/867, p. 7-15, jul./set. 1975.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Agravo de Instrumento nº 128.542. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 4 de maio de 1989. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=369430>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Exposição de motivos nº 3, de 12 de janeiro de 1998, dos Ministros de Estado da Justiça e Chefe da Casa Civil da Presidência da República. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, 15 jan. 1998, p. 917-918

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 96-A, de 1992. Voto do deputado Aloysio Nunes Ferreira. 1º de junho de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_02/parecer%20relator.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_02/parecer%20relator.htm)>. Acesso em: 18. fev. 2013. (a)

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 96-A, de 1992. Voto da deputada Zulaiê Cobra Ribeiro. **Diário da Câmara dos Deputados** (suplemento). Brasília, 14 dez. 1999, p. 841-952. (b)

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 96-A, de 1992. Complementação do voto da deputada Zulaiê Cobra Ribeiro. **Diário da Câmara dos Deputados** (suplemento). Brasília, 14 dez. 1999, p. 953-1007. (c)

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 96-A, de 1992. Parecer da Comissão Especial. **Diário da Câmara dos Deputados** (suplemento). Brasília, 14 dez. 1999, p. 1013-1049. (d)

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 96-A, de 1992. Voto em separado dos deputados Marcelo Déda, José Dirceu, Waldir Pires, Antônio Carlos Biscaia, Nelson Vicente Pellegrino, José Pimentel, Paulo Rocha e Padre Roque. **Diário da Câmara dos Deputados** (suplemento). Brasília, 14 dez. 1999, p.1050-1099. (e)



\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Plenário. Redação Final da PEC nº 96, de 1992. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, 8 jun. 2000, p. 30903-30915.

\_\_\_\_\_. Enunciado nº 727 da Súmula da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Diário da Justiça**. Brasília, 9 dez. 2003, p. 1.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ministra Ellen Gracie. Ação Cautelar nº 272. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 30 de junho de 2004. **Diário da Justiça**. Brasília, p. 44, 2 ago. 2004. (a)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Cautelar nº 272. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 6 de outubro de 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=361366>>. Acesso em: 18 fev. 2013. (b)

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional 45, de 8 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, Seção 1, 31 dez. 2004, p. 12. (c)

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Comissão Mista Especial para regulamentação da Reforma do Judiciário e promoção da reforma processual. Parecer da Comissão Mista Especial. 13 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=40131&tp=1>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 12, de 2006 (Parecer nº 75, de 2006). 1º de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=40132&tp=1>>. Acesso em: 18 fev. 2013. (a)

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.418, 19 de dezembro de 2006. Acrescenta à Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil) dispositivos que regulamentam o § 3º do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, Seção 1, 20 dez. 2006, p. 2. (b)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário nº 519.394. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 28 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=440862>>. Acesso em: 18 fev. 2013. (a)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Agravo de Instrumento nº 664.467. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 18 de junho de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485554>>. Acesso em: 18 fev. 2013. (b)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ministro Gilmar Mendes. Recurso Extraordinário nº 519.394. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 19 de dezembro de 2006. **Diário da Justiça**. Brasília, p. 192, 01 ago. 2007. (c)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário nº 556.664. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 20 de setembro de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=526129>>. Acesso em: 18 fev. 2013. (d)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário nº 559.607. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 26 de setembro de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=510957>>. Acesso em: 18 fev. 2013. (e)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário nº 579.431. Relatora: Ministra Ellen Gracie (Presidente). Brasília, 11 de junho de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=576839>>. Acesso em: 18 fev. 2013. (a)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Agravo de Instrumento nº 715.423. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 11 de junho de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=546303>>. Acesso em: 18 fev. 2013. (b)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Cautelar nº 2.177. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 12 de novembro de 2008. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=576839>>. Acesso em: 18 fev. 2013. (c)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário nº 584.608. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 4 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=581363>>. Acesso em: 18 fev. 2013.(d)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Reclamação nº 7.547. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 19 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606661>>. Acesso em: 18 fev. 2013. (a)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Agravo de Instrumento nº 760.358. Relator: Ministro Gilmar Mendes (Presidente). Brasília, 19 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608471>>. Acesso em: 18 fev. 2013. (b)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Números da repercussão geral**. 31 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagi=numeroRepercussao>>. Acesso em: 18 fev. 2013. (a)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Relatório de distribuição de recursos extraordinários e agravos de instrumento no período 1990-2012**. 31 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REAIProcessoDistribuido>>. Acesso em: 18 fev. 2013. (b)

BUENO, Cassio Scarpinella. “Efeitos dos recursos”. *In*: NERY JÚNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. (Coord.). **Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis** (Série Aspectos polêmicos e atuais dos recursos – vol. 10). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 66-89.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Brasília: Senado Federal, 1978.

BUZAID, Alfredo. “A crise do Supremo Tribunal Federal”. **Revista de direito processual civil**, v. 3, n. 6, p. 25-58, jul./dez. 1962.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle de constitucionalidade das leis no direito comparado**. Trad. de Aroldo Plínio Gonçalves. 2. ed. Porto Alegre: Fabris, 1992.

CARNEIRO, Levi Fernandes. “Ainda a crise do Supremo Tribunal Federal”. **Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores**, v. 1, n. 2, p. 1-26, ago. 1943.

CARVALHO, José Rodrigues de. **Do recurso extraordinário: synthese da doutrina e da jurisprudencia**. Paraíba do Norte: Torre Eiffel, 1920.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

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

COSTA, Edgard. “A crise do Supremo Tribunal Federal”. **Archivo Judiciario**, v. 113, suplemento, p. 11-12, 1955.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. “A função do Supremo Tribunal Federal e a força de seus precedentes: enfoque nas causas repetitivas”. *In*: PAULSEN, Leandro. **Repercussão geral no recurso extraordinário: estudos em homenagem à Ministra Ellen Gracie**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 57-73.

DANTAS, Bruno. **Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado; questões processuais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FAGUNDES, Miguel Seabra. “A reforma do Poder Judiciário e a reestruturação do Supremo Tribunal Federal”. **Revista Forense**, v. 62, n. 215, p. 5-12, jul./set. 1966.

\_\_\_\_\_. “A deterioração do recurso extraordinário”. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, v. 2, n. 3, p. 123-127, mai./ago. 1970.

\_\_\_\_\_. “Reforma do poder judiciário. Diagnóstico. Terapêutica”. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 41, p. 37-52, jul. 1975.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em Números: o Múltiplo Supremo**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

FERRAZ, Taís Schilling. “Repercussão geral: muito mais que um pressuposto de admissibilidade. *In*: PAULSEN, Leandro. **Repercussão geral no recurso extraordinário: estudos em homenagem à Ministra Ellen Gracie**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 77-107.

FRAGA, Alberico. **Recurso extraordinário**. Salvador: A Grafica, 1936.

LEAL, Victor Nunes. “O requisito da relevância para redução dos encargos do Supremo Tribunal”. *In*: MOREIRA, José Carlos Barbosa (Coord.). **Revista Forense: comemorativa – 100 anos**. Vol. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 153-167.

LEITE, Fábio Carvalho. **1891: a construção da matriz político-institucional da República no Brasil**. Rio de Janeiro, 2003. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional e Teoria do Estado). Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em <[http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/Busca\\_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=3880@1](http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=3880@1)>. Acesso em 29 jan. 2013.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. “A relevância da questão federal e a crise do STF”. **Ajuris**, v. 13, n. 37, p. 103-114, jul. 1986.

LESSA, Pedro. **Do Poder Judiciário**. Brasília: Senado Federal, 2003.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Eficácia e autoridade da sentença**. Trad. de Alfredo Buzaid, Benvindo Aires e Ada Pellegrini Grinover. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

\_\_\_\_\_. “Nota nº 702”. *In*: CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. Trad. Paolo Capitanio. 4. ed. Campinas: Bookseller, 2009, p. 1275-1277.

MACCORMICK, Neil. **Retórica e o Estado de Direito: uma teoria da argumentação jurídica**. Trad. de Conrado Hübner Mendes e Marcos Paulo Veríssimo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Recurso extraordinário e recurso especial**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Repercussão geral no recurso extraordinário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. **Precedentes obrigatórios**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARQUES, José Frederico. **Instituições de direito processual civil**. Vol. 4. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

\_\_\_\_\_. **Manual de direito processual civil**. Vol. 4. São Paulo: Saraiva, 1974.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos**. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. “O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional”. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 162, ano 41, p. 149-168, abr./jun., 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva; Brasília: IDP, 2010.

MENDONÇA, Lucio de. “Do recurso extraordinário”. **O Direito**: revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência, Rio de Janeiro, n. 71, p. 161-171, set./dez., 1896.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Juízo de admissibilidade no sistema dos recursos civis**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1968.

\_\_\_\_\_. “Os limites objetivos da coisa julgada no sistema do novo Código de Processo Civil”. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 70, n. 246, p. 30-33, abr./jun. 1974.

\_\_\_\_\_. “Eficácia da sentença e autoridade da coisa julgada”. **Revista brasileira de direito processual**, Uberaba, n. 32, p. 41-60, mar./abr., 1982.

\_\_\_\_\_. **Comentários ao Código de Processo Civil, Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Vol. 5. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MÓSCA, Hugo. **O recurso extraordinário e o sesquicentenário do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: Transbrasil, 1978.

NATAL, Joaquim Xavier Guimarães. “A reforma da justiça federal”. **Revista Forense**, n. 20, p. 329-338, jul./dez. 1913.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Teoria geral dos recursos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NUNES, José de Castro. **Teoria e prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1943.

OLIVEIRA FILHO, Candido de. “A crise do Supremo Tribunal Federal”. **Revista Forense**, vol. 105, n. 511/513, p. 385-393, jan./mar. 1946.

OLIVEIRA, Candido de. **Algumas notas sobre o recurso extraordinário**. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1910.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. “Da argüição de relevância no recurso extraordinário”. *In*: MOREIRA, José Carlos Barbosa (Coord.). **Revista Forense: comemorativa – 100 anos**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 581-607.

PEIXOTO, José Carlos de Matos. **Recurso extraordinário**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1935.

PESSOA, Eptácio. “Do recurso extraordinário”. **Revista do Supremo Tribunal Federal**, Rio de Janeiro, n. 38, p. 255-293, mar., 1922.

REHNQUIST, William Hubbs. **The Supreme Court**. 2. ed. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 2001.

ROCHA, Raquel Heck Mariano da. **Preclusão no processo civil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. “Introdução”. *In*: SADEK, Maria Tereza (Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 7-21

SALAZAR, Alcino. **Poder Judiciário: bases para reorganização**. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

SILVA, Evandro Lins e. “O recurso extraordinário e a relevância da questão federal” *In*: MOREIRA, José Carlos Barbosa (Coord.). **Revista Forense**: comemorativa – 100 anos. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 571-579.

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

SILVA, Ovídio Araújo Baptista. **Curso de processo civil**. Vol. 1. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO. **Repercussão geral e o sistema brasileiro de precedentes**: relatório de pesquisa apresentado ao Ministério da Justiça/PNUD, no Projeto ‘Pensando o Direito’. São Paulo: SBPD, 2010.

TAVARES, André Ramos. “A repercussão geral no recurso extraordinário”. *In*: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora (Coord.). **Reforma do Judiciário**: analisada e comentada. São Paulo: Método, 2005. (a)

\_\_\_\_\_. **Reforma do Poder Judiciário no Brasil pós-88**: (des)estruturando a justiça; comentários completos à EC n. 45/04. São Paulo: Saraiva, 2005. (b)

THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre. “Litigiosidade em massa e repercussão geral no recurso extraordinário”. **Revista de Processo**, v. 34, n. 177, p. 9-46, nov. 2009.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Precedente judicial como fonte do direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

VILLELA, José Guilherme. “Recurso extraordinário”. **Revista de Processo**, v. 11, n. 41, p. 137-150, jan./mar. 1986.

YARSHELL, Flávio Luiz. **Ação rescisória**: juízos rescindente e rescisório. São Paulo: Malheiros, 2005.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.