

Os Impactos da Repercussão Geral do Recurso Extraordinário na Jurisdição Constitucional Brasileira

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO

Assessor Jurídico do Supremo Tribunal Federal, Especialista em Direito Público e Mestrando em Direito Constitucional, Monitor Acadêmico do Instituto Brasiliense de Direito Público.

O direito positivo, tradicional, esclerosado, e o Judiciário, lerdo, anacrônico, não mais respondem às solicitações da realidade social.¹

RESUMO: Visando a solucionar a crise numérica do Judiciário, a Emenda Constitucional nº 45 criou o instituto da repercussão geral do recurso extraordinário. A implementação desse instituto acarretou uma revolução na forma de prestação jurisdicional, vez que se possibilitou à Suprema Corte selecionar os casos que julgará, por meio do reconhecimento, ou não, de relevância econômica, social, política ou jurídica na tese recursal. Este artigo analisa o instituto da repercussão geral e os impactos causados na jurisdição constitucional brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Recurso extraordinário; repercussão geral; jurisdição constitucional.

ABSTRACT: Aiming to solve the numerical crisis of the Judiciary, the 45th Constitutional Amendment created the state of general repercussion of the extraordinary appeal. The implementation of this state has led to a revolution in the way of Judiciary solve interest conflicts, as it made possible for the Supreme Court to select the cases it will review through recognition, or not, of economic, social, political or juridical relevance of the appellate thesis. This paper analyses the general repercussion's institute and its impacts on Brazilian judicial review system.

KEYWORDS: Extraordinary appeal; general repercussion; judicial review.

SUMÁRIO: 1 Do Estado de Direito ao Estado Constitucional de Direito; 2 As fases da jurisdição constitucional no Brasil; 3 A crise do Judiciário e a proposta de solução; 4 Teoria da repercussão geral do recurso extraordinário; 5 Os impactos da repercussão geral na jurisdição constitucional; Conclusão; Referências.

1 DO ESTADO DE DIREITO AO ESTADO CONSTITUCIONAL DE DIREITO

Desde a redação originária, a Constituição da República de 1988 – CR/1988 certifica que o Brasil, a exemplo de todos os Estados democráticos da contemporaneidade, é regido pelo princípio do Estado de Direito.

1 BOMFIM, Benedito Calheiros. *A crise do direito e do judiciário*. Rio de Janeiro: Destaque, 1998. p. IX.

Tal princípio revela a ideia de subordinação do Estado ao ordenamento jurídico vigente, que dispõe sobre sua forma de atuação, funções e limitações.

O art. 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, já estipulava que “toda sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada não possui Constituição”.

Ingo Sarlet² ensina que, a partir dessa formulação paradigmática, lançaram-se as bases do que passou a ser núcleo material das primeiras constituições escritas, de matriz liberal: limitação jurídica do poder estatal, por meio da separação dos poderes e da garantia de alguns direitos fundamentais.

Desse modo, o Estado absolutista oitocentista cede lugar ao Estado limitado pelo Direito, em que é possível identificar três pilares nos quais ele se sustenta: supremacia da lei, proteção de direitos fundamentais e divisão funcional do poder.

Ocorre que esse modelo inaugural passou por muitas transformações substanciais.

Influenciado por ideais de justiça distributiva e com o escopo de reduzir as desigualdades sociais que culminaram em tempos de crise, o Estado percebeu a necessidade de intervir para promoção do bem-estar social, através da consagração e da realização de direitos a prestações materiais, a par das liberdades de primeira dimensão. Surge, pois, o que se convencionou chamar de Estado Social³.

Hodiernamente, difunde-se a ideia de Estado Constitucional⁴, tendo em vista que as transformações do Direito dos séculos XX e XXI mudaram os paradigmas do Estado.

A supremacia da lei cedeu lugar à supremacia da Constituição, fonte primeira do ordenamento jurídico-positivo; não se busca mais uma separação hermética das funções do Estado, na medida em que se percebeu a necessidade de interdependência e harmonia na atuação dos Poderes Públicos; e à dimensão subjetiva dos direitos fundamentais foi acrescida uma dimensão objetiva.

O reconhecimento de supremacia e de força normativa da Constituição implicou estrutural mudança na hermenêutica jurídica, na medida em que todas as leis passaram a ser interpretadas à luz dessa norma.

2 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 59.

3 HERRERA, Carlos Miguel. Estado, constituição e direitos sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 7-12.

4 PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *La universalidad de los derechos humanos y el Estado Constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2002. p. 94 e ss.

A dimensão objetiva dos direitos fundamentais também acarretou significativas mudanças no Direito, vez que as liberdades públicas, positivas e negativas, deixaram de ser meros direitos subjetivos e passaram a ser valores do Estado, orientando a formulação e a execução das políticas públicas – eficácia dirigente – e espraiando seus efeitos para outras searas jurídicas – eficácia irradiante –, inclusive para ramos que regem a relações de direito privado – eficácia horizontal⁵.

Revisitando a teoria da separação dos poderes, percebe-se que os juízes não são mais a inanimada “boca da lei”, mas os garantidores da complexidade estrutural do Direito e da necessária e útil coexistência entre lei, direitos e justiça⁶. Isso dá nova feição ao Poder Judiciário.

Como ensinam Cadermatori e Duarte⁷:

O que caracteriza o Estado Constitucional – diferenciando-o tanto do Estado de Direito como do Estado Social – é que todas as previsões constitucionais (de liberdades públicas individuais no Estado de Direito e direitos sócio-econômicos e culturais no Estado Social), enunciadas apenas em caráter formal, agora podem ser objeto de uma tutela jurisdicional, vale dizer, são *justiciáveis*, e isto se deveu, sobremaneira, a Kelsen. De fato, foi o jurista austríaco quem contribuiu de forma decisiva ao afirmar o protagonismo do Tribunal Constitucional como guardião da Constituição (*Hutter der Verfassung*) na sua polêmica com Carl Schmitt na etapa da República de Weimar, tendo isto ocorrido em 1931.

Os autores referem-se ao clássico debate entre Kelsen e Schmitt sobre quem deve ser o guardião da Constituição⁸. Prevalece, na grande maioria das democracias atuais, a ideia de Kelsen segundo a qual o controle de constitucionalidade deve ser exercido por um órgão imparcial.

No Brasil, o controle de constitucionalidade é exercido exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal – STF, quando se pretende a verificação de constitucionalidade de leis em tese, e também pelos demais órgãos brasileiros imbuídos de jurisdição, incidentalmente.

Jurisdição significa a realização do Direito, por meio de terceiro imparcial, de modo criativo, autorizativo e com aptidão para tornar-se indiscutível⁹.

5 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. Malheiros: São Paulo, 2008. p. 520 e ss.

6 ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil: leyes, derechos, justicia*. Madrid: Trotta, 2007. p. 153.

7 CADERMATORI, Luiz Henrique Urquhart; DUARTE, Francisco Carlos. Estado de direito no contexto do neo-constitucionalismo e o papel das garantias fundamentais. In: *Anais eletrônicos*. Congresso Nacional do Conpedi. Manaus, 2007. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/luiz_henrique_urquhart_cadernatori.pdf>. Acesso em: 18 out. 2009.

8 KELSEN, Hans. Quem deve ser o guardião da Constituição? In: *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 237-298.

9 DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, v. 1, 2007. p. 65.

Quando o exercício da jurisdição é pautado em preceitos da Constituição, está-se diante da jurisdição constitucional.

2 AS FASES DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NO BRASIL

Durante o Império, vigia no Brasil o princípio da soberania da lei, de origem francesa, motivo pelo qual a Constituição de 1824 não contemplava forma de verificação de compatibilidade vertical entre Constituição e demais normas jurídicas.

Como ensinam Gilmar Mendes e Ives Gandra¹⁰, só se inaugurou uma nova concepção com o regime republicano, por influência do direito norte-americano. O art. 3º do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, estabeleceu que, na guarda e aplicação da Constituição e das leis nacionais, a Magistratura Federal só intervirá em espécie e por provocação da parte. Esse é o embrião do controle difuso de constitucionalidade no Brasil e corresponde à primeira fase da jurisdição constitucional.

A Constituição de 1891 incorporou o dispositivo e atribuiu competência ao Supremo Tribunal Federal para verificar a validade das leis em face da Constituição.

O gérmen da segunda fase da jurisdição constitucional foi a instituição da representação interventiva como forma de composição de conflitos federativos, em 1934, mas o controle abstrato de constitucionalidade de normas federais e estaduais no modelo austro-germânico só é implementado no Brasil em 26 de novembro de 1965, por meio da Emenda nº 16.

O Projeto de Emenda deu a seguinte redação ao art. 101, I, k, da Constituição: “k) a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República”¹¹.

A terceira fase, definida como abertura procedimental da jurisdição constitucional, iniciou-se com a Constituição de 1988, por meio da qual se rompeu com o monopólio da ação direta pelo Procurador Geral da República¹².

Até 1988, o único titular do direito de propor ação direta de inconstitucionalidade era o Procurador Geral da República, mas a Constituição cidadã ampliou essa competência para alguns órgãos do Poder Público e da sociedade civil, a exemplo de Mesas do Legislativo, dos Governadores de Estado, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e dos partidos políticos.

10 MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle concentrado de constitucionalidade: comentários à Lei nº 9.868, de 10.11.1999*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 44.

11 Idem, p. 61.

12 Idem, p. 42.

Isso implicou forte mudança no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro:

A Constituição de 1988 reduziu o significado do controle de constitucionalidade incidental ou difuso, ao ampliar, de forma marcante, a legitimação para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103), permitindo que, praticamente, todas as controvérsias constitucionais sejam submetidas ao Supremo Tribunal Federal, mediante processo de controle abstrato de normas.¹³

A abertura procedimental da jurisdição constitucional abstrata não parou por aí. A Constituição de 1988 instituiu uma ação constitucional cuja função é combater as omissões inconstitucionais do Poder Público, denominada ação direta de inconstitucionalidade por omissão, e a Emenda Constitucional nº 3, de 1993, instituiu a ação declaratória de constitucionalidade.

Não obstante, a Lei nº 9.868, de 1999, regulamentou a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade, e a Lei nº 9.882, de 1999, regulamentou a arguição de descumprimento de preceito fundamental, que foi prevista originariamente na Constituição, mas era despida de qualquer funcionalidade.

Incidentalmente, diversas ações constitucionais foram disponibilizadas para os cidadãos se insurgirem em face de práticas contrárias à Lei Fundamental, além do tradicional mandado de segurança e do *habeas corpus*: *habeas data*, mandado de injunção, ação popular, ação civil pública e reclamação constitucional.

A fase da jurisdição constitucional em que se vive atualmente é a de racionalização. Diversos mecanismos demonstram essa tendência, como as súmulas vinculantes, a teoria da transcendência dos motivos determinantes e a repercussão geral do recurso extraordinário.

A propósito, a racionalização promovida pelo instituto da repercussão geral, por meio do qual se julgam apenas os processos paradigmas, sela o fim da bipolaridade de modelos difuso e abstrato cuja obsolescência já era visualizada há muito tempo por Francisco Segado¹⁴.

Entretanto, pelo menos no Brasil, o fim da bipolaridade não é motivado pela tendência de concentração da jurisdição constitucional em um Tribunal Constitucional, como afirma o autor¹⁵.

13 Idem, p. 86.

14 SEGADO, Francisco Fernández. La obsolescencia de la bipolaridad tradicional (modelo americano – modelo europeo-kelseniano) de los sistemas de justicia constitucional. *Direito Público*, Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasileiro de Direito Público, v. 1, n. 2, p. 55-82, out./dez. 2003.

15 SEGADO, Francisco Fernández. Op. cit., p. 82.

O termo misto que se invoca para adjetivar o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro é sinônimo de misturado, e não de dual.

As características, ao mesmo tempo do modelo abstrato e do concentrado, deixam o sistema brasileiro tão imbricado que não é possível inseri-lo em nenhum dos tipos clássicos de modelo de controle de constitucionalidade, seja o anglo-saxão ou o austro-germânico.

Também não se pode afirmar que vigem os dois modelos simultaneamente, vez que o sistema existente no Brasil é diferente de todos os outros existentes no mundo. O termo “ecclético” utilizado por Gustavo Binenebojm¹⁶ para adjetivar nosso sistema de jurisdição constitucional é mais adequado.

Diversos mecanismos de objetivação do controle difuso de constitucionalidade comprovam essa situação, a exemplo das súmulas vinculantes e da transcendência dos motivos determinantes da decisão em sede de recurso extraordinário.

Em sede de controle abstrato, a arguição de descumprimento de preceito fundamental possibilita a impugnação de atos com efeitos individualizados e isso aproxima os modelos clássicos de controle.

De igual modo, a intervenção de *amicus curiae* nos processos de controle de constitucionalidade abstrato dá feição mais subjetiva a esse controle, mormente quando há postulação pela declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade da norma – e isso ocorre na grande maioria de intervenções dos *amici*.

A possibilidade de modulação dos efeitos da decisão em sede de controle de constitucionalidade prevista originariamente para o controle abstrato, mas já aplicado também ao controle difuso pelo Supremo Tribunal Federal, dissona do binômio nulidade/validade das leis.

Por fim, a repercussão geral do recurso extraordinário funciona, a um só tempo, como mecanismo de concentração do controle de constitucionalidade, quando há reconhecimento de repercussão geral e de distribuição de competências para a promoção do controle, quando se nega a repercussão geral.

No primeiro caso, o Supremo Tribunal Federal analisa um caso paradigmático, e os tribunais de origem se adéquam à orientação da Corte, se houver dissonância, ou simplesmente julgam os recursos extraordinários prejudicados, quando os entendimentos são coincidentes.

Na outra situação, a jurisdição constitucional exercida pelos tribunais de origem é fortalecida, pois eles decidirão em última instância, ainda que se trate de matéria constitucional – na hipótese de o STF negar repercussão geral

16 BINEBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional brasileira*: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 129.

à matéria constitucional diante da não transcendência aos interesses subjetivos da causa.

Tudo isso demonstra o fim da bipolaridade. Não existem mais dois sistemas de controle de constitucionalidade no Brasil, mas um sistema eclético de jurisdição constitucional.

3 A CRISE DO JUDICIÁRIO E A PROPOSTA DE SOLUÇÃO

Nas últimas décadas, o excessivo número de processos distribuídos para julgamento no Supremo Tribunal Federal comprometia a celeridade e a adequação da prestação jurisdicional.

Mesmo a criação do Superior Tribunal de Justiça e a atribuição a este órgão da função de uniformizador de jurisprudência em matéria infraconstitucional não foi capaz de solucionar a crise numérica do STF.

Diversas reformas legislativas tentaram solucionar o problema, por meio da descentralização de competências nos tribunais¹⁷, da inserção progressiva de filtros de índole processual¹⁸, como súmulas impeditivas e exigências processuais rígidas para a interposição de recursos.

Nenhuma das medidas conseguiu pôr fim à crise do Supremo Tribunal Federal, embora tenham contribuído para desacelerar o aumento do número de processos.

O Supremo Tribunal Federal se viu compelido à adoção de diversas orientações de jurisprudência defensiva, como o indeferimento liminar de agravos de instrumento cuja cópia da petição de interposição do recurso extraordinário tenha protocolo ilegível, aplicando interpretação extensiva à sua Súmula nº 288.

William Santos Ferreira¹⁹ leciona que havia uma aparente democratização do acesso à justiça, pois o volume de processos no STF era tão descomunal que se passava a trabalhar com julgamentos em escala – e isso é uma contradição em termos, já que se trata do órgão de cúpula do Judiciário, cujo acesso deve ser algo extraordinário.

Impende registrar que esta crise numérica do STF espalhava seus efeitos para todo o Judiciário, já que enorme percentual das demandas jurídicas brasileiras era levado ao Tribunal, diante da utilização excessiva dos recursos extraordinários.

17 Lei nº 9.756, de 2008.

18 Lei nº 11.276, de 2006.

19 FERREIRA, William Santos. Sistema recursal brasileiro, de onde viemos, onde estamos e para onde (talvez) iremos. In: COSTA, Hélio Rubens Batista Ribeiro; RIBEIRO, José Horácio Halfeld Rezende; DINAMARCO, Pedro da Silva (Coord.). *Linhas mestras do processo civil: comemoração dos 30 anos de vigência do CPC*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 747.

Em termos numéricos, a distribuição anual de processos saltou de 16.226, em 1990, para 90.839, em 2000. Em 2006, último ano antes da implementação da sistemática da repercussão geral, a qual foi promovida pela Emenda nº 21 ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, de maio de 2007, a distribuição atingiu o número de 116.216 processos²⁰.

Do total de processos, a soma dos recursos extraordinários com agravos de instrumento com escopo de destrancar recursos extraordinários inadmitidos na origem sempre foi altíssima: 81,6% em 1990, 97,4% em 2000, e 95,3% em 2006²¹.

Esses números empacavam o funcionamento da Corte e comprometiam a adequabilidade das decisões.

Por tal motivo, o que era para ser um acesso democrático passou a ser um mecanismo que queria agradar a todos, mas acabava não agradando a ninguém²².

A luz no fim do túnel surgiu com a incorporação do instituto da repercussão geral do recurso extraordinário à Constituição brasileira.

4 TEORIA DA REPERCUSSÃO GERAL DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Visando a racionalizar a prestação jurisdicional, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, instituiu a repercussão geral como requisito de admissibilidade dos recursos extraordinários.

A norma constitucional foi regulamentada pela Lei nº 11.418, de 2007, que acrescentou os arts. 543-A e 543-B ao Código de Processo Civil brasileiro, e também pela Emenda nº 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal.

O primeiro dos dispositivos processuais civis autoriza a Corte Suprema a não conhecer os recursos extraordinários quando a questão discutida nos autos não envolver matéria constitucional ou a matéria constitucional envolvida não for qualificada pela relevância social, econômica, política ou jurídica.

Assim, o Tribunal passou a ter competência para selecionar as lides que julgará, focando atenção nas que considera mais importantes no cenário nacional, aquelas que não prescindem de manifestação do Supremo e cujas decisões têm forte impacto no mundo jurídico.

Se o recorrente visa a impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ele tem uma presunção

20 Brasil. Supremo Tribunal Federal. Estatística RE e AI % distribuição. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REAIProcessoDistribuido>>. Acesso em: 20 out. 2009.

21 Brasil. Supremo Tribunal Federal. Estatística RE e AI % distribuição. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REAIProcessoDistribuido>>. Acesso em: 20 out. 2009.

22 BRAWERMAN, André. Recurso extraordinário, repercussão geral e a advocacia pública. *Revista da procuradoria geral do Estado de São Paulo*, São Paulo: Centro de Estudos, p. 182, 2006.

de existência de repercussão geral em seu favor (art. 543-A, § 3º). Ainda assim, ele deve apresentar preliminar demonstrando a repercussão geral do tema, sob pena de indeferimento liminar do recurso²³.

O Supremo Tribunal Federal entende que os recursos das decisões cujas intimações ocorreram após 03.05.2007, data da publicação da Emenda Regimental nº 21, só serão admitidos se apresentarem preliminar formal de repercussão geral, para atender às exigências do art. 543-A, § 2º, do Código de Processo Civil.

O favorecimento que decorre da presunção acima mencionada não é, portanto, a dispensabilidade da preliminar formal, mas da submissão da causa à aferição da existência ou não da repercussão geral, pois é óbvio que há pelo menos relevância jurídica nos recursos que impugnam decisões contrárias a orientações já consolidadas do Supremo Tribunal Federal.

Os demais casos são submetidos à votação, sendo necessário o *quorum* qualificado de dois terços dos membros da Corte (oito ministros) para que se reconheça ausência de repercussão geral (art. 102, § 3º, da Constituição da República).

Quando não se reconhece repercussão geral em determinada matéria, está-se afirmando que a discussão envolvida não é hábil a ensejar manifestação extraordinária do Judiciário, mas isso não significa que a causa tenha pouca relevância. É possível que se trate de matéria constitucional (relevante, portanto) que não ultrapasse os interesses subjetivos das partes ou de questão infraconstitucional de alta relevância. Em nenhum dos casos, o Supremo Tribunal Federal manifestar-se-á.

Reconhecida a repercussão geral, o STF pode devolver aos tribunais de origem os recursos extraordinários e os agravos de instrumento que versem sobre o mesmo tema. As instâncias de origem devem sobrestar os processos até o julgamento de mérito do processo paradigma, inclusive os anteriores a três de maio de 2007, desde que se reconheça a existência de repercussão²⁴.

Julgado o mérito, os tribunais de origem e turmas recursais ficam autorizados a adotar os procedimentos do art. 543-B, § 3º, do Código de Processo Civil.

Referido dispositivo estabelece que os recursos sobrestados serão apreciados pelos tribunais e turmas recursais, que poderão declará-los prejudicados, quando a decisão do Supremo for compatível com o acórdão recorrido,

23 Nesse sentido, o Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 569.476, Relª Min. Ellen Gracie, Pleno, J. 02.04.2008, DJe 25.04.2008.

24 Ver Questão de Ordem em Questão de Ordem no Agravo de Instrumento nº 715.423, Relª Min. Ellen Gracie, Pleno, J. 11.06.2008, DJe 05.09.2008. O Supremo Tribunal Federal decidiu que se aplica a sistemática da repercussão geral aos processos cuja intimação da decisão recorrida ocorreu antes de 03.05.2007, se for reconhecida a existência de repercussão geral.

ou retratar-se, quando houver incompatibilidade entre o acórdão recorrido e a decisão do STF.

Em síntese, houve uma racionalização do modo de prestação jurisdicional.

Se há repercussão geral, o STF julga um caso e remete os processos com idêntica discussão jurídica aos tribunais de origem, para que julguem os recursos prejudicados, quando há coincidência de entendimento entre os tribunais, ou se retratem de suas decisões, aplicando a orientação adotada pela Corte Suprema.

Por outro lado, quando inexistente repercussão geral, a discussão não está apta a instaurar a jurisdição extraordinária, seja porque não há questão constitucional, seja porque ela não transcende ao interesse subjetivo das partes.

O primeiro caso não enseja a inexistência de prestação jurisdicional, pois há outros órgãos na estrutura do Poder Judiciário responsáveis pelo julgamento dos feitos e isso é objeto de análise no item destinado a avaliar os impactos da repercussão geral no modo de prestação jurisdicional.

A outra situação é meio para atingir com mais eficiência o mesmo resultado prático, diante da indiferença entre o indeferimento casuístico e o indeferimento liminar e legal dos recursos extraordinários que versam sobre matéria infraconstitucional.

Em linhas gerais, esse é o delineamento legal da repercussão geral.

5 OS IMPACTOS DA REPERCUSSÃO GERAL NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

Os impactos da repercussão geral do recurso extraordinário variam de acordo com reconhecimento ou não de repercussão geral ao assunto debatido nos autos, mas, em ambos os casos, a forma de prestação da jurisdição mudou.

Pela sistemática da repercussão geral reconhecida, os processos que versam sobre o mesmo assunto do recurso paradigma devem ficar sobrestados no tribunal de origem aguardando o julgamento do mérito do processo selecionado pelo STF.

Decidido o mérito, os tribunais podem julgar prejudicados os recursos sobrestados, na hipótese de a decisão local ser no mesmo sentido do pronunciamento do STF, ou se retratar, nos casos de dissonância de entendimentos.

Impende registrar que há possibilidade legal de ausência de retratação pelos tribunais, nos termos do art. 543-B, § 4º, do Código de Processo Civil, motivo pelo qual se conclui que a decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de recurso extraordinário não tem efeitos vinculantes. De qualquer sorte, por questões de conveniência, eficiência e celeridade processual, é indicado

que se acolha o entendimento do STF, desde que não haja causa justificadora nos autos.

Os tribunais de origem, portanto, passaram a ser colaboradores do STF no exercício da jurisdição, e não mais meros ritos de passagem até que o processo chegue ao Supremo e ele decida os casos individualmente.

Ponto interessante dessa prática é a afinação de jurisprudência entre os tribunais pátrios, a qual acarreta segurança jurídica e propicia meios para a justiça.

Quando a repercussão geral é negada, a situação torna-se ainda mais curiosa, como se demonstra adiante.

A negativa de repercussão geral a uma tese jurídica pode ocorrer porque ela se fundamenta em atos normativos infraconstitucionais ou porque o conflito não transcende ao interesse subjetivo das partes.

A inexistência de repercussão geral por constatação de discussão infraconstitucional é mais uma medida de racionalização. Em vez de o Supremo analisar diversos processos, ele seleciona um como paradigma e o julga.

A partir de então, todos os recursos que versam sobre o tema são automaticamente não admitidos, conforme dispõe o art. 543-B, § 2º.

Interessante é a situação dos juizados especiais estaduais, tendo em vista que a negativa de repercussão geral afasta a competência do STF para o julgamento da causa e ele ainda é visto como o único órgão nacional capaz de uniformizar a jurisprudência das turmas recursais de Estados-membros diversos.

Na tentativa de solucionar esse problema, o Supremo Tribunal Federal decidiu que cabe reclamação constitucional ao Superior Tribunal de Justiça, quando a decisão das turmas recursais for contrária à orientação firmada neste Tribunal²⁵.

Impende registrar, ainda, a existência do Projeto de Lei nº 16, de 2007, de iniciativa da Câmara dos Deputados e, atualmente, em trâmite no Senado Federal. Referido projeto intenta instituir a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência, a fim de criar órgão do Judiciário competente para uniformizar as divergências jurisprudenciais de turmas recursais estaduais.

A hipótese de inexistência de repercussão geral por não transcendência aos interesses subjetivos da causa decorre da progressiva aproximação entre Supremo Tribunal Federal e as Cortes constitucionais europeias.

25 Ver Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 571.572, Relª Min. Ellen Gracie, Pleno, J. 26.08.2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/re571-572.pdf>>. Acesso em: 26.08.2009.

A consequência dessa modificação é que o STF pode simplesmente não julgar mais as questões constitucionais que considere sem relevância jurídica, política, econômica ou social e essa competência passa para outros juízos.

Em pouco mais de dois anos de efetiva utilização, as conquistas numéricas do instituto da repercussão geral do recurso extraordinário são muito animadoras.

No ano de 2007, conseguiu-se estancar a quantidade de processos distribuídos e ainda reduzir o volume, em relação ao ano anterior.

Segundo dados da Assessoria de Gestão Estratégica da Presidência do Supremo Tribunal Federal, o total de processos distribuídos foi de 112.938, em 2007, de 66.873, em 2008, e de 35.031, na distribuição parcial do ano de 2009 atualizada até o mês de setembro²⁶.

Interessante também é observar que, na grande maioria das matérias submetidas ao regime da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal reconhece a relevância da questão constitucional debatida.

Pois bem, segundo relatório disponibilizado no *site* do STF²⁷, o Supremo Tribunal Federal aplicou a sistemática da repercussão geral a 207 matérias, sendo que a existência de repercussão geral foi reconhecida em 153 casos.

Foi negada a existência de repercussão geral em apenas 54 teses recursais, seja porque a discussão resolve-se pela legislação infraconstitucional, seja porque não ultrapassa o interesse subjetivo das partes.

Isso desmistifica a ideia segundo a qual a maioria dos recursos interpostos para o Supremo Tribunal Federal tem sido inadmitida, na medida em que o levantamento efetuado demonstra que 73,9% dos casos submetidos à sistemática da repercussão geral têm relevância social, política, econômica ou jurídica reconhecida.

Embora o número de matérias a que se aplicou a sistemática da repercussão geral ainda não seja tão elevado, os resultados são expressivos.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, as principais inferências que se pode fazer sobre os impactos da repercussão geral do recurso extraordinário na jurisdição constitucional brasileira são os que seguem.

Inexiste, no constitucionalismo contemporâneo brasileiro, uma bipolaridade dos sistemas de justiça constitucional, mas isso não é motivado exclusi-

26 Brasil. Supremo Tribunal Federal. Estatística RE e AI % distribuição. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REAIProcessoDistribuido>>. Acesso em: 20 out. 2009.

27 Brasil. Supremo Tribunal Federal. Relatório da Repercussão Geral atualizado até setembro de 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoGeralRelatorio/anelo/RelatorioRG_Set2009.pdf>. Acesso em: 10 out. 2009.

vamente pela objetivação do controle difuso, e sim pela descaracterização do modelo originário de cada um dos sistemas de controle de constitucionalidade.

Por tal motivo, pode-se afirmar que o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro é eclético, acumulando mecanismos tanto do modelo clássico europeu-continental quanto do modelo difuso anglo-saxão.

Outra relevante consequência da repercussão geral do recurso extraordinário reside no fato de que ela representa mecanismo de fortalecimento, a um só tempo, dos mecanismos de controle abstrato e de controle difuso de constitucionalidade.

O reconhecimento de repercussão geral racionaliza a prestação jurisdicional, na medida em que os tribunais de origem já seguem a orientação do Supremo Tribunal Federal, a fim de evitar tramitação longa de processo cujo resultado seria o mesmo.

De outra sorte, a negativa de repercussão geral representa hipótese de fortalecimento do controle difuso, vez que o Supremo Tribunal Federal, a despeito da existência de questão constitucional envolvida, transmite a competência jurisdicional para outros órgãos, diante da não transcendência da discussão aos interesses subjetivos da causa.

Registre-se, ainda, que o instituto da repercussão geral não priva o cidadão do acesso à justiça. Ao contrário, é meio de promoção do acesso à ordem jurídica justa, na medida em que racionaliza a prestação jurisdicional e propicia mais celeridade na tramitação dos processos.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. Malheiros: São Paulo, 2008.

BINEBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BOMFIM, Benedito Calheiros. *A crise do direito e do judiciário*. Rio de Janeiro: Destaque, 1998.

BRAWERMAN, André. Recurso extraordinário, repercussão geral e a advocacia pública. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo: Centro de Estudos, v. 63/64, 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Estatística RE e AI – Distribuição. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REAIProcessoDistribuido>>. Acesso em: 20 out. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Relatório da repercussão geral atualizado até setembro de 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoGeralRelatorio/ane-xo/RelatorioRG_Set2009.pdf> Acesso em: 10 out. 2009.

CADERMATORI, Luiz Henrique Urquhart; DUARTE, Francisco Carlos. Estado de direito no contexto do neo-constitucionalismo e o papel das garantias fundamentais.

In: *Anais eletrônicos*. Congresso Nacional do Conpedi. Manaus, 2007. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/luiz_henrique_urquhart_cadernartori.pdf>. Acesso em: 18 out. 2009.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, v. 1, 2007.

FERREIRA, William Santos. Sistema recursal brasileiro, de onde viemos, onde estamos e para onde (talvez) iremos. In: COSTA, Hélio Rubens Batista Ribeiro; RIBEIRO, José Horácio Halfeld Rezende; DINAMARCO, Pedro da Silva (Coord.). *Linhas mestras do processo civil: comemoração dos 30 anos de vigência do CPC*. São Paulo: Atlas, 2004.

HERRERA, Carlos Miguel. Estado, Constituição e direitos sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

KELSEN, Hans. Quem deve ser o guardião da Constituição? In: *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle concentrado de constitucionalidade: comentários à Lei nº 9.868, de 10.11.1999*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *La universalidad de los derechos humanos y el estado constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SEGADO, Francisco Fernández. La obsolescencia de la bipolaridad tradicional (modelo americano – modelo europeu-kelseniano) de los sistemas de justicia constitucional. *Revista de Direito Público*, Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, v. 1, n. 2, p. 55-82, out./dez. 2003.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil: leyes, derechos, justicia*. Madrid: Trotta, 2007.