
A REPERCUSSÃO GERAL COMO INSTRUMENTO DE LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE LIVRE ACESSO À JURISDIÇÃO – DEFINIÇÕES E CONTORNOS JURÍDICOS

Ivanilson Francisco dos Santos
Advogado da União
Pós-graduado em Direito Público
pelo Instituto de Educação Continuada da Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais (IEC-PUC-MINAS)

Sumário: Introdução; 1 Análise da Constitucionalidade da repercussão geral; 2 Origens históricas da repercussão geral, conceitos e definições; 2.1 A crise do STF e o aparecimento da relevância; 2.2 Conceitos e definições da repercussão geral; Referências.

RESUMO: A introdução no ordenamento jurídico brasileiro de um novo requisito de admissibilidade para o recurso extraordinário (a repercussão geral) tem trazido profundas discussões acerca da eficácia desse novo instituto processual no sentido de conter a avalanche de processos que aportam no Supremo Tribunal Federal. A celeuma gira também em torno da necessidade de definir o que se deve entender por “repercussão geral”, tendo em vista a relevância da matéria que acarretará sensível limitação ao livre acesso à jurisdição extraordinária. Daí exsurge clara a necessidade de se traçarem limites seguros para esse novo filtro recursal, proposta deste trabalho acadêmico.

PALAVRAS-CHAVE: Repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso. Inconstitucionalidade. Histórico. Conceitos. Definições.

ABSTRACT: The introduction of a new requisite of admissibility for the extraordinary resource (the general repercussion) in the Brazilian juridical order has brought deep debates about the efficiency of this new processual institute in the sense of avoiding an avalanche of lawsuits that reaches The Federal Supreme Court. The polemic turns also around the need of definition of what must be understood as “general repercussion”, taking into account the eminence of the matter that will carry sensitive limitation to the free universal access to the extraordinary jurisdiction. From there rises the need of the definition of safe limits to this new *writ of certiorari* (“filtro recursal”), that is the proposal of this paper.

KEYWORDS: General Repercussion of constitutional aspects of the case. Unconstitutionality. Historic aspects. Concepts. Definitions.

INTRODUÇÃO

A Lei n. 11.418, de 19 de dezembro de 2006 regulamentou § 3º do art. 102 da Constituição da República (CR/88), que instituiu um novo requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, consistente na necessidade de demonstração por parte do recorrente da repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso.

Não obstante a regulamentação do dispositivo constitucional, faltam critérios mais objetivos para uma definição jurídica do que seja a repercussão geral criada pelo constituinte derivado, com o grave risco de se conferir ao Supremo Tribunal Federal (STF) o poder de negar seguimento a milhares de recursos extraordinários com base na avaliação subjetiva de seus Ministros, em evidente prejuízo dos jurisdicionados. Assim, faz-se mister desenvolver uma análise crítica e cuidadosa dos novos contornos jurídicos que a garantia individual do livre acesso à jurisdição vem ganhando no direito brasileiro, por meio dessas últimas alterações nos processos civil e constitucional.

Nesse aspecto, a discussão que se coloca inicialmente passa necessariamente pelo exame da constitucionalidade ou não desse novo requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, que limitará consideravelmente o acesso à mais alta Corte brasileira, à qual cabe a guarda precípua da Constituição e que detém, em última instância e em caráter definitivo, o controle difuso de constitucionalidade.

Enriquece este estudo uma pesquisa realizada sobre as origens da repercussão geral e uma análise histórico-evolutiva de institutos predecessores tais como a arguição de relevância, que foi anteriormente utilizada no direito brasileiro como uma tentativa de conter o volume crescente de recursos extraordinários que chegavam ao Supremo Tribunal Federal, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988. Realizar-se-á, assim, uma abordagem sucinta das bases ontológicas do instituto no direito alienígena e sua inserção no direito brasileiro como um instrumento de filtragem dos apelos a serem julgados pela Suprema Corte.

Partindo desse ponto, será mais viável tentar delimitar juridicamente esse novo mecanismo da jurisdição extraordinária, o que poderá ser de grande utilidade para a aplicação prática em diversos casos em que a questão é colocada.

1 A ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA REPERCUSSÃO GERAL

A repercussão geral do Recurso Extraordinário foi inserida no ordenamento jurídico pátrio pela Emenda Constitucional nº. 45,

que acrescentou o § 3º ao art. 102 da Constituição de 1988, com a seguinte redação:

§3º. No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.

Trata-se de pressuposto de admissibilidade para o Recurso Extraordinário, inserido no texto constitucional, com o intuito de tornar mais célere a prestação jurisdicional mediante o descongestionamento do Supremo Tribunal Federal. Por possuir tal natureza, antes que o recorrente adentre no mérito do recurso, deverá demonstrar a repercussão geral da matéria ali abordada, por meio de preliminar, sob pena de caracterizar-se a inépcia da peça recursal.

A expressão em análise significa que a matéria do recurso extraordinário deve possuir relevo e transcendência, ou seja, não importar apenas às partes que litigam em determinado processo, devendo revelar um interesse público. Para que fosse conferida eficácia a tal comando constitucional, foram inseridos no Código de Processo Civil brasileiro, por meio da Lei n. 11.418/06, os artigos 543-A e 543-B1, que regulamentaram a matéria.

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

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

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

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

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

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

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

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

Seguindo o comando legal, o Supremo Tribunal Federal editou a Emenda Regimental nº 21, que alterou o seu regimento interno, adequando-o ao texto constitucional e ao procedimento disposto no CPC. Além disso, nos termos do § 1º do art. 323 do Regimento Interno do STF, também será considerada de repercussão geral a decisão que contrarie súmula ou jurisprudência dominante na Corte Suprema.

Nota-se, portanto, que foi montado todo um aparato jurídico para viabilizar a aplicação do dispositivo constitucional, sem que se perceba um debate mais profundo acerca da constitucionalidade deste novo requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, talvez porque o instituto traga, em sua gênese, a promessa de conter a avalanche de processos que aportam diariamente no Supremo Tribunal Federal, visto assim como um caminho apto a tornar a prestação jurisdicional mais célere, anseio esse compartilhado por toda a sociedade brasileira. Entretanto, em que pesem todos os benefícios que o instituto porventura venha a trazer na celeridade processual, é necessário ponderar sobre o preço que se pagará por isso.

Muito se tem discutido, ao longo dos anos, a respeito do papel do Supremo Tribunal Federal em nosso sistema jurídico, ou seja, até que ponto deve a Corte Suprema intervir nos feitos judiciais. Muitos doutrinadores costumam preceituar que a Corte Suprema deve se preocupar somente com as causas de grande vulto, de forma que somente aquelas questões que repercutam no seio da sociedade devam ser julgadas pela instância extraordinária brasileira.

Todavia, aqui não se comunga desse entendimento. O Supremo Tribunal Federal (STF) deve desempenhar seu papel de julgador exatamente da forma como posta na Constituição da República (CR/88) quando esta entrou em vigor em outubro de 1988, analisando as situações enquadradas no artigo 102 da Lei maior, sem a preocupação de saber se há ou não repercussão geral. O seu papel é o de ser o guardião da Constituição da República (CR/88), sem distinguir os efeitos de sua decisão para a sociedade como um todo, mas sim se preocupando com a preservação da Lei maior, face a cada caso concreto, por mais humilde que seja.

Na verdade, o jurisdicionado individualmente considerado está sendo “tragado” pelo que se resolveu denominar de “repercussão geral”, que é voltada para um todo abstrato, o tal interesse da sociedade, esquecendo-se o legislador de que o cidadão é originariamente o detentor de direitos e obrigações, e para ele, principalmente, é voltada a Constituição da República (CR/88). Assim, o STF deve analisar qualquer situação de inconstitucionalidade, independentemente de sua repercussão, vez que o acesso à jurisdição é garantia individual de espectro amplo.

O direito ao julgamento no STF, nas hipóteses do artigo 102 da Constituição da República (CR/88), é um direito fundamental de cada cidadão, preservado à luz do artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV da Constituição da República (CR/88), ou seja, o texto de 1988, em sua origem, apontou que qualquer matéria enquadrada no artigo 102 deveria ser analisada pelo Supremo Tribunal Federal.

Muitos doutrinadores poupam-se da discussão, relegando a questão ao segundo plano, inobstante sua gravidade, pois, em última análise, a repercussão geral importou apenas a vontade do legislador constituinte reformador, alterando inadvertidamente a Constituição da República (CR/88). Todavia, a melhor doutrina constitucionalista prega a possibilidade de ser considerada inconstitucional emenda “tendente” a abolir garantias fundamentais, por desrespeitar as denominadas “cláusulas pétreas” do artigo 60, §4º, IV, da Constituição da República (CR/88).

Neste sentido, defendendo a inconstitucionalidade da Repercussão Geral, entende Dirley da Cunha Júnior e Carlos Rátis, em *“EC 45/2004 - Comentários a Reforma do Poder Judiciário”*, 2005, Salvador: juspodivm, p. 44:

esse novo pressuposto de admissibilidade recursal se não vier a ser declarado inconstitucional, só poderá ser exigido quando for elaborada a lei que o regule, posto que de eficácia limitada a norma do § 3º em comento. Sem embargo, independentemente do que venha a ser preconizado pela lei como repercussão geral, o novo § 3º do Art. 102 é flagrantemente inconstitucional, pois autoriza norma infraconstitucional, não apenas a restringir, mas ceifar a possibilidade de o jurisdicionado exercer um direito fundamental. Há, portanto, incontestável violação ao Art. 60, §4º da CF/88.

A repercussão geral vem de encontro ao argumento daqueles que defendem que o STF deve ser um órgão julgador à semelhança da Corte Suprema Americana, julgando poucos casos de grande repercussão. Ora, havendo uma Constituição detalhista e analítica como a nossa, é natural que muitos processos deságüem no Supremo, pois esta foi uma escolha do Poder Constituinte Originário e assim deve ser, pelo menos dentro desta ordem constitucional.

Por outro lado, inventar a “repercussão geral” para desafogar o Supremo Tribunal Federal é afrontar o cerne, o espírito da Constituição da República (CR/88) que, ao entrar em vigor em outubro de 1988, assegurou a todo e qualquer cidadão que o Excelso Pretório teria aquela competência prevista no artigo 102 da Constituição da República

(CR/88), não podendo tal regra ser alterada para restringir o acesso à Corte Maior, na vigência da mesma ordem Constitucional.

Assim, o multicitado artigo 102, parágrafo 3º, dispositivo inserto na Constituição da República (CR/88) por meio de Emenda, é inconstitucional por ferir o núcleo sensível da CR/88.

A criação desse novo pressuposto recursal não é a solução mais digna e adequada para salvar a Corte Suprema da avalanche de feitos judiciais. Na verdade, a solução passa pela reestruturação do Poder Judiciário Brasileiro, inclusive com a digitalização do processo, bem como pela conscientização de certos setores da sociedade quanto a se evitar recorrer em temas já pacificados na jurisprudência dos Tribunais. Ao invés disso, buscou-se uma maneira de desumanizar o Supremo Tribunal Federal, pois a repercussão geral é a vitória do abstrato sobre a sensibilidade estampada em cada capa de processo.

José Ernesto Manzi, juiz do trabalho em Florianópolis/SC, assim escreve:

O Judiciário é um poder elitizado. É uma falácia a afirmação de que o processo trata a todos de forma igual. O sistema recursal atende, principalmente, aos que detêm o poder econômico e ao próprio Estado (este com 80% dos recursos nas instâncias superiores). Quem tem crédito para a contratação de advogados com excelente *know how* e possui meios materiais para tal (custas, despesas etc.) logra levar qualquer processo até o Supremo Tribunal Federal. Um exame superficial das súmulas dos Tribunais Superiores deixa clara a primazia de acesso das instituições financeiras e da Fazenda Pública a essas Cortes, bem como a necessidade de se repensar o sistema processual. Constata-se, na Suprema Corte, que 90% dos processos são meras repetições. Ainda assim, cada Ministro deve julgar cerca de 14.000 processos por ano, o que, evidentemente, não é possível (MANZI, 2008, p. 1).

A crise do Estado brasileiro distorceu o papel da Justiça. De guardiã das liberdades individuais, foi transformada em administradora da moratória estatal e em eficiente proteladora do pagamento das suas dívidas e do cumprimento de suas obrigações para com os cidadãos. Resultado disso são Tribunais superiores cada vez mais abarrotados de demandas discutindo e protelando o pagamento da dívida pública. E tal panorama está longe de ser alterado com a criação da repercussão geral, pois a mudança que se impõe é na consciência desses setores pontuais da sociedade, não muito interessados politicamente em substanciais modificações nesse cenário.

A Fazenda Pública e as grandes empresas devedoras continuarão recorrendo e seus recursos continuarão chegando, aos milhares, ao Supremo Tribunal Federal, já que o interesse “público” e a relevância do ponto de vista “político e econômico” que tais demandas comumente encerram, imporão sua apreciação e julgamento pelo Excelso Pretório, podendo resultar em mais complexidade para o processo e mais serviço à Corte Suprema, pois haverá uma etapa para avaliar a repercussão geral e outra para julgar o mérito do recurso extraordinário. Basta verificar no sítio institucional do Supremo Tribunal Federal na internet² para se constatar que, em sua grande maioria, os casos em que se declarou a existência de repercussão geral são aqueles em que há interesse ou da Fazenda Pública ou do poder econômico, fato que corrobora o que foi aqui dito.

Ninguém questiona que há necessidade de reforma do Poder Judiciário. A mudança, todavia, passa por outro caminho. A criação da repercussão geral, conquanto traga a promessa de reduzir substancialmente o número de processos em curso no máximo Tribunal brasileiro, modifica integralmente o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro. Aliada a súmula vinculante, tem aspectos benéficos e outros altamente perigosos.

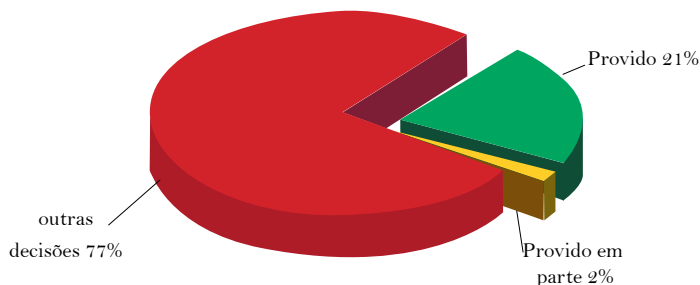
Os aspectos positivos são celeridade na prestação jurisdicional, bem como evitar decisões conflitantes que geram insatisfação e insegurança jurídica. O aspecto negativo é que o acesso ao poder judiciário deixou de ser livre e toda a complexidade que pode envolver a violação a direito individual, constitucionalmente assegurado, poderá, em inúmeros casos, nem vir a ser analisada pelo Supremo.

Não é incomum, na realidade forense, constatar que decisões judiciais inconstitucionais se arrastam nos juízos de primeira e segunda instância, para somente na Suprema Corte serem revistas e cassadas, mediante controle difuso. Para se ter uma idéia, durante a elaboração do presente artigo, este autor realizou uma consulta ao Supremo Tribunal Federal para que informasse o total de recursos extraordinários providos total ou parcialmente por aquela Corte desde a promulgação da Constituição de 1988 ou nos últimos dez anos, e em resposta, foi obtido o seguinte resultado³:

2 STF. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudenciaRepercussaoGeral/>>. Acesso em: 31 ago. 2008.

3 O setor responsável do Supremo esclareceu que o período da pesquisa foi a partir de 2000 e não a partir de 1988 como solicitado, pois o Portal de Informações Gerenciais possui apenas os dados dos processos que estavam em tramitação a partir de 2000. Os dados representam o total de recurso extraordinários providos total ou parcialmente, em comparação ao total de decisões finais em recurso extraordinário, sendo que foram consideradas apenas as decisões finais, ou seja, não estão contabilizadas na pesquisa as decisões interlocutórias nem as de liminar.

Total de Decisões Finais em Recursos Extraordinários



A pesquisa realizada não deixa dúvida de que 23% dos recursos extraordinários que chegam ao Supremo são providos total ou parcialmente por aquela Corte. Isso representa, em síntese, o percentual de decisões judiciais recorridas que contêm algum tipo de ofensa à Constituição e que poderão deixar de passar pelo crivo do Excelso Pretório se a matéria nelas vertida não apresentarem repercussão geral. Em termos numéricos, correspondem a 85.140 reformas de decisões dentro do total de 366.390 decisões finais proferidas no período.

Esse percentual pode ser ainda maior se comparado com o número de apelos efetivamente conhecidos e julgados em seu mérito. Isso porque os 77% restantes se referem a “outras decisões”, não significando que tal índice represente o número de recursos conhecidos e não-providos, podendo conter as decisões finais que inadmitem recurso na forma do art. 557 do CPC, ou ainda que deixam de conhecê-lo por falta de prequestionamento, por intempestividade, por defeito na instrução, por ausência de demonstração de ofensa direta à constituição, dentre outras, tudo sem discutir o mérito da questão constitucional trazida à baila.

Infelizmente, muitas decisões são tomadas neste país sem um estudo prévio e aprofundado sobre as reais causas da morosidade da justiça. O hábito de “experimentar para ver se dá certo” é uma característica marcante da prática governamental brasileira. Ao passo que, em países avançados, antes de se tomar qualquer decisão de relevância, elaboram-se estudos estatísticos detalhados para se chegar a um diagnóstico preciso do problema e avaliar os impactos das medidas a serem adotadas; no Brasil, o improvisado e o uso de medidas paliativas são a regra para tentar equacionar problemas que se arrastam por décadas. Mas a experiência histórica vem ensinando que nem sempre a simplificação é a melhor solução para as problemáticas, ao contrário, as soluções aparentemente mais simples são as mais perigosas.

Assim, conquanto este autor considere inconstitucional a art. 102, parágrafo 3º da Constituição da República (CR/88), é certo que ele vem sendo colocado em prática pelo Supremo Tribunal Federal. Trabalhando sobre o fato consumado, espera-se, pelo menos, que o mais alto Tribunal do país possa definir este fenômeno que traz um conceito vago e indeterminado.

2 ORIGENS HISTÓRICAS DA REPERCUSSÃO GERAL, CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Não resta dúvida que a inspiração para a introdução desse novo requisito de admissibilidade em nosso direito é claramente norte-americana, residindo mais especificamente no *writ of certiorari* (Regra n. 10), por meio do qual a *Supreme Court* conhecerá o recurso a ela dirigido apenas nos casos de *sufficient public importance*, (MARINONI; MITIDIERO, 2007, p. 20) sistema esse adotado há quase oitenta anos naquele país.

Institutos similares à repercussão geral, limitadores do acesso às Cortes Supremas, podem ser encontrados no direito comparado. No direito alemão, o conhecimento do recurso de *Revision* pelo Tribunal Constitucional fica condicionado a que a causa decidida ostente uma “significação fundamental” (MARINONI; MITIDIERO, 2007, p. 20).

No direito argentino, a Corte Suprema pode não conhecer do recurso extraordinário *por falta de agravio federal suficiente o cuando las cuestiones planteadas resultaren insustanciales o carentes de transcendência* (art. 280, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Argentina*) (MARINONI; MITIDIERO, 2007, p. 20). Assim, o ordenamento jurídico portenho autoriza sua corte constitucional a não conhecer o apelo extremo quando faltar o requisito de transcendência ou quando ausente a chamada *gravedad institucional*.

Há, ainda, notícia de que o Código de Processo Civil japonês e o Tribunal Constitucional Espanhol (juízo de relevância) possuem institutos semelhantes à repercussão geral, que, desta forma, busca sua inspiração em prática alastrada em outras cortes constitucionais, em que o recurso à Corte Suprema tem caráter realmente excepcional e não é visto como um direito do jurisdicionado.

A repercussão geral, dependendo da forma como for conduzida, pode vir a ter um efeito avassalador sobre o acesso de recursos extraordinários ao STF (e, conseqüentemente, sobre a sua carga de trabalho). A expectativa é de que o STF passe a exercer um papel apenas subsidiário e correicional na jurisdição incidental de controle de constitucionalidade, exercida pelos juízes e tribunais

inferiores, reforçando-se, assim, as jurisdições inferiores, especialmente os Tribunais de Justiça e os TRFs, que, segundo Oscar Vilhena Vieira (VIEIRA, 2004, p. 202), estariam aviltados em sua jurisdição, funcionando como entrepostos judiciais, visto que invariavelmente suas decisões são questionadas frente ao STF e ao STJ.

Mas esta não é a primeira vez em que a mesma solução é proposta, e nem a primeira tentativa de implantá-la. A tentativa anterior, no entanto, não foi bem sucedida, como se passa a examinar.

2.1 A CRISE DO STF E O APARECIMENTO DA RELEVÂNCIA

Poucas décadas após a sua implantação, em 1891, já causava preocupação a sobrecarga do STF, sendo analisadas diversas propostas para a sua solução (CALMON DE PASSOS, 1977, p. 11-12). Calmon de Passos aponta que a primeira tentativa de reduzir esta crise surgiu com a Lei n. 3.396, de 1958, que possibilitou a triagem dos recursos extraordinários pela instância local (o que ocorre até hoje, consoante o art. 542, § 1º do CPC). A segunda medida, ainda segundo o mestre baiano, veio em 1963 e consistiu na organização de Súmulas de jurisprudência dominante no STF, que, apesar de não possuírem efeito vinculante, constituíam óbice à admissibilidade dos recursos ao Supremo. Em seguida, no ano de 1965, houve nova tentativa, esta a mais curiosa: os relatores dos recursos cuja tramitação sem julgamento ultrapassasse 10 anos poderiam convocar as partes interessadas para manifestarem seu interesse no prosseguimento do feito, arquivando-os em caso de silêncio (CALMON DE PASSOS, 1977, p. 11-12).

Na década de 1960, surgiu, com força, a proposta, inspirada no modelo americano, de introdução de uma argüição de relevância, que permitisse ao STF conhecer apenas os recursos extraordinários que discutissem questões federais importantes. Segundo Victor Nunes Leal, a noção de interesse público é que deveria nortear a definição do critério de relevância (LEAL, 1966, p. 24), idéia essa encampada pela Emenda Constitucional n. 01/69, que alterou substancialmente a Constituição de 1967. Nela se previa que o STF estabeleceria, em seu regimento, as causas cuja natureza, espécie ou valor pecuniário justificariam seu conhecimento.

Mas a sistematização, que veio em 1975 pelo Regimento Interno do STF, seguiu uma lógica distinta. Em vez de utilizar a argüição de relevância como filtro para a seleção dos casos, sua aplicação foi em sentido contrário: o regimento enumerava as causas em que o recurso extraordinário não seria admitido, mas deixava aberta a possibilidade de serem conhecidos recursos que, originalmente, não estariam contemplados naquelas hipóteses, desde que houvesse relevância da

questão federal. Quanto à definição do que seria questão relevante para fins de conhecimento do recurso extraordinário, o RISTF permaneceu silente. Na esteira do preconizado por Victor Nunes Leal, predominava o entendimento de que deveria se considerar o interesse público envolvido na questão, pouco importando o interesse das partes envolvidas no litígio. Evandro Lins e Silva, por sua vez, defendia a inclusão das garantias fundamentais do cidadão ao lado do interesse público como determinante da relevância (LINS E SILVA, 1976, p. 45).

Apenas em 1985, com a Emenda n. 02 do Regimento Interno do STF, a arguição de relevância adquiriu a função para a qual fora idealizada. Em vez de elencar os casos nos quais o recurso extraordinário não seria cabível, o RISTF passou a enumerar, *numerus clausus*, as hipóteses em que ele seria admitido, independentemente de relevância da questão federal envolvida. Em todos os demais casos, seria necessário que o recorrente demonstrasse tal relevância, sob pena do não conhecimento do recurso.

A definição de questão federal relevante, diferentemente do que ocorria no sistema anterior, passou a estar contida no próprio regimento interno do STF, considerando-se como aquela que, pelos reflexos na ordem jurídica, e pelos aspectos morais, econômicos, políticos ou sociais da causa, exigisse a apreciação pelo Tribunal⁴.

Como a arguição de relevância não foi adotada pelo texto constitucional de 1988, seu funcionamento como filtro recursal efetivo foi muito breve, limitando-se ao período compreendido entre fevereiro de 1986 (quando entrou em vigor a já citada emenda regimental ao RISTF) e outubro de 1988, quando foi promulgada a nova Constituição brasileira. Além disso, a falta de motivação das decisões (alvo de severas críticas) e o sigilo das sessões (LEITE, 1987, p. 17-19) em que eram tomadas impedem uma sistematização do conceito de arguição de relevância adotado pelo STF durante aquele período (SANCHES, 1988, p. 260-262).

Conquanto a arguição de relevância possa ser considerada um embrião da repercussão geral, as diferenças entre os dois institutos são grandes. Antes da Constituição de 1988, o escopo do recurso extraordinário era bem mais amplo, já que incluía a possibilidade de revisão das decisões que violassem a legislação federal. Com a criação do STJ, o reexame de tais questões passou a ser feito por meio do recurso especial, ficando o STF exclusivamente com competência para o reexame das matérias constitucionais. Se antes a simples presença de uma questão constitucional fazia presumir a relevância⁵ da matéria para fins de exame pelo STF, agora será necessário distinguir entre as

4 RISTF, art. 327, § 1º

5 RISTF, art. 325, I.

matérias constitucionais que são dotadas de repercussão geral e aquelas que não são. Apenas as primeiras serão admissíveis no STF, restando definitivas as decisões das instâncias inferiores quanto às demais.

2.2 CONCEITOS E DEFINIÇÕES DA REPERCUSSÃO GERAL

O texto da Emenda Constitucional nº 45 não definiu o que se deve entender por repercussão geral, mas, em vez de deixar a competência para a definição do instituto para o Regimento Interno do STF, como feito no regime da arguição da relevância, desta feita, foi deixada ao legislador ordinário a tarefa de delimitar o que seja repercussão geral.

Assim, o § 1º. do art. 543-A do diploma processual civil definiu que questões de repercussão geral seriam aquelas que possuem conteúdo econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa. Nesse diapasão, prevaleceu o entendimento que relacionava relevância a interesse público, sendo intuitivo que aquilo que tem repercussão geral é exatamente o que atinge um elevado número de pessoas, de modo que a questão envolvida transcenda o interesse das partes em litígio⁶.

No universo da ciência do Direito Processual Civil, há critérios para a avaliação desta repercussão geral em seus enumerados “pontos de vista”: I – Do ponto de vista jurídico, visa à proteção dos institutos jurídicos básicos com intuito de a decisão não gerar perigoso e relevante precedente; II – Do ponto de vista político, tem por objetivo a paz e harmonia entre os entes soberanos, assim, haverá esta repercussão quando de uma causa pudesse emergir decisão capaz de influenciar relações com Estados estrangeiros ou Organismos Internacionais; III – Já do ponto de vista social, far-se-á presente nas ações cujo objeto relaciona, por exemplo, com o direito à escola, à moradia, dentre outros; e, IV – Do ponto de vista econômico, ocorrerá, *verbi gratia*, quando se discutir o sistema financeiro da habitação ou privatização de serviços públicos⁷.

6 Esta é a posição da maior parte da doutrina. V., p. e., BARBOSA MOREIRA, José Carlos. “A Emenda Constitucional nº 45 e o Processo”, in Revista Dialética de Direito Processual, nº 33, dez de 2005, p. 56. No mesmo sentido (equiparando repercussão geral a interesse público ou coletivo), v. MACHADO, Hugo de Brito. “Conhecimento do Recurso Extraordinário. Repercussão Geral das Questões Constitucionais”, in Revista Dialética de Direito Processual, nº 34, jan. de 2006, p. 51, VIANA, Juvêncio Vasconcelos. “Questão de Repercussão Geral (§ 3º do art. 102 da Constituição da República (CR/88)) e a Admissibilidade do Recurso Extraordinário”, in Revista Dialética de Direito Processual, nº 30, set. de 2005, p. 82; ALVIM, Carreira. “Alguns Aspectos dos Recursos Extraordinário e Especial na Reforma do Poder Judiciário (EC n. 45/2004)”, in WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. Reforma do Judiciário. Ob. cit., p. 325.

7 Critérios propostos por José Miguel Garcia Medina, Teresa Arruda Alvim Wambier e Luiz Rodrigues Wambier na obra Breves comentários à nova sistemática processual civil. 3.ed. São Paulo: RT, 2005, p.103

A fim de melhor esclarecer o conceito de repercussão geral, Fredie Didier Jr. (2007, p. 270) e Leonardo José Carneiro da Cunha, tecem os seguintes argumentos:

Como foi visto, o legislador valeu-se, corretamente, de conceitos jurídicos indeterminados para a aferição da repercussão geral. É possível vislumbrar, porém, alguns parâmetros para a definição do que seja “repercussão geral”: I) questões constitucionais que sirvam de fundamento a demandas múltiplas, como aquelas relacionadas a questões previdenciárias ou tributárias, em que diversos demandantes fazem pedidos semelhantes, baseados na mesma tese jurídica. Por conta disso, é possível pressupor que, em causas coletivas que versem sobre temas constitucionais, haverá a tal “repercussão geral” que se exige para o cabimento do recurso extraordinário. II) questões que, em razão da sua magnitude constitucional, devem ser examinadas pelo STF em controle difuso de constitucionalidade, como aquelas que dizem respeito à correta interpretação/aplicação dos direitos fundamentais, que traduzem um conjunto de valores básicos que servem de esteio a toda ordem jurídica dimensão objetiva dos direitos fundamentais.

A repercussão geral é a conjugação de *relevância* e *transcendência*, (MARIONI; MITIDIERO, 2008, p. 33), sendo razoável imaginar que *transcendência* significa ou que o recurso deve ser capaz de gerar um precedente (*leading case*), que irá nortear a interpretação e aplicação do direito constitucional em casos futuros, ou que se refere a direitos coletivos, difusos ou individuais homogêneos. Nesse aspecto, Luiz Guilherme Marinoni assim se manifesta:

A transcendência da controvérsia constitucional levada ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal pode ser caracterizada tanto em uma perspectiva qualitativa como quantitativa. Na primeira, sobleva para individualização da transcendência o importe da questão debatida para a sistematização e desenvolvimento do direito; na segunda, o número de pessoas susceptíveis de alcance, atual ou futuro, pela decisão daquela questão pelo Supremo e, bem assim, a natureza do direito posto em causa (notadamente, coletivo ou difuso). (MARIONI; MITIDIERO, 2008, p. 37)

e 104. Outros grandes pensadores do direito entendem no mesmo sentido como Luiz Manoel Gomes Jr. em A repercussão geral da questão constitucional no recurso extraordinário. São Paulo: RT, 2005, p. 101 e 102 e Lenio Luiz Streck em Comentários à reforma do poder judiciário. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 140 e 141.

Há, ainda, opinião defendendo que não se pode restringir o significado de repercussão geral apenas aos chamados “processos repetidos”, pois ela poderá existir mesmo em ações individuais, com questões que provavelmente não ocorrerão em outros processos. Veja-se:

Numa perspectiva vertical, cumpre reconhecer que também quando estiver em jogo o direito de uma só pessoa, em situação aparentemente irrepetível, deverá ser reconhecida a repercussão geral, desde que se trate de direito fundamental, aí incluídos, como se sabe, os direitos e garantias individuais e os direitos sociais, com ênfase na tutela do mínimo existencial. (MARTINS, 2007, p. 101)

Se o deslinde da questão transcendente for importante para o desenvolvimento e unificação da interpretação da matéria constitucional, de modo a contribuir para a sistematização do direito constitucional, ficará caracterizada a *relevância* da questão sob o aspecto *jurídico*.

Por outro lado, a questão pode ser transcendente sem influenciar a interpretação ou sistematização do direito. Caso, por exemplo, de um recurso extraordinário de um ente público ou de uma entidade de direito privada prestadora de serviços assistenciais, ou mesmo uma empresa pública ou privada, com muitos empregados, com muitos contratos com fornecedores, clientes, dentre outros. Se a questão em litígio envolver cifras muito elevadas, é evidente que a questão é relevante sob o aspecto econômico, assim como é transcendente por atingir um grande número de pessoas, que sustentam o ente público mediante pagamento de tributos, que dependem dos serviços prestados pela entidade assistencial ou que dependem dos empregos ou contratos mantidos com a empresa, configurando, assim, a repercussão geral.

Tomando-se novamente o exemplo de uma entidade de assistência social, de uma escola ou de um hospital com ou sem fins lucrativos, caso seja demonstrado que a ação influenciará significativamente na prestação dos serviços para um grande número de pessoas, estará caracterizada a transcendência e relevância sob o aspecto *social*.

Por fim, a questão pode ser relevante sob o aspecto *político*. Questões envolvendo definição judicial em matéria eleitoral relativa à validade de pleitos eleitorais relativos, a investidura de membros de poderes e em cargos importantes da República, podem ser consideradas relevantes e apresentarem a transcendência, pois atingem toda a população.

Mas nada disso se presume: deve ser demonstrado que a decisão do processo judicial irá influenciar a vida de muitas pessoas (transcendência), em razão da contribuição para a sistematização

do direito (relevância jurídica), magnitude dos valores envolvidos (relevância econômica), influência na prestação de serviços sociais (relevância social) ou da definição de quem deve ser os membros ou ocupar cargos importantes da República (relevância política).

Seja como for, a despeito dos esforços da doutrina em traçar parâmetros jurídicos para definir a repercussão geral, em última análise, caberá ao Supremo Tribunal Federal esta árdua tarefa, na análise dos inúmeros casos que lhe serão postos à apreciação. Nesse sentido, merece destaque a lúcida manifestação doutrinária:

O que se passa com tal noção é que ela deve ser objeto de decantação permanente, de que resultará, com o tempo, mosaico rico e variegado de matizes. (ALVIM, 2005, p. 74)

Portanto, em conclusão, a delimitação da repercussão geral será objeto de constante trabalho de lapidação, protagonizado pela Suprema Corte, em atividade jurisprudencial, que será construída mediante a provocação e a força argumentativa dos advogados das partes, tudo com a relevante contribuição da Doutrina.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A Emenda Constitucional nº 45 e o Processo. *Revista Dialética de Direito Processual*, n. 33, dez. 2005.
- CALMON DE PASSOS, José Joaquim. Da Arguição de Relevância no Recurso Extraordinário. *Revista Forense*, a. 73, v. 259, jul.-set. 1977.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley; RATIS, Carlos. *EC 45/2004 - Comentários a Reforma do Poder Judiciário*. Salvador: Juspodivm, 2005.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro. *Curso de Direito Processual Civil*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2007, v. III.
- LEAL, Victor Nunes. O Requisito da Relevância para Redução dos Encargos do Supremo Tribunal Federal, *Revista Forense*, a. 62, n. 213, jan.-mar. 1966.
- LEITE, Evandro Gueiros. O Recurso Extraordinário e a Emenda 02/85 do RISTF. *Jurisprudência Brasileira*, v. 125, 1987.
- LINS E SIVA, Evandro. O Recurso Extraordinário e a Relevância da Questão Federal, *Revista Forense*, a. 72, v. 255, jul.-set. 1976.

MACHADO, Hugo de Brito. Conhecimento do Recurso Extraordinário. Repercussão Geral das Questões Constitucionais. *Revista Dialética de Direito Processual*, n. 34, jan. 2006.

MANZI, José Ernesto. Da morosidade do Poder Judiciário e algumas possíveis soluções. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 337, 9 jun. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5312>>. Acesso em: 31 ago. 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Mitidiero. *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MARTINS, Samir José Caetano. A repercussão geral da questão constitucional (Lei n. 11.418/2006). *Revista Dialética de Direito Processual* n. 50, maio de 2007.

MEDINA, José Miguel Garcia; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Breves comentários à nova sistemática processual civil*. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SANCHES, Sidney. Arguição de Relevância da Questão Federal. *Revista dos Tribunais*, a. 77, n. 627, jan. 1988.

STRECK, Lênio Luiz. *Comentários à reforma do poder judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Que Reforma?. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, 2004.

