XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

CLAUDIA MARIA BARBOSA

MÔNICA BONETTI COUTO

YNES DA SILVA FÉLIX

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

P769

Política judiciária, gestão e administração da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa, Mônica Bonetti Couto, Ynes Da Silva Félix – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-195-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Política Judiciária. 3. Gestão da Justiça. 4. Administração da Justiça. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Apresentação

O volume reúne os artigos apresentados e debatidos no GT Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça, durante o encontro do CONPEDI realizado em Brasília no mês de julho de 2016. O GT Política Judiciária resulta de um desafio: pensar a justiça de forma interdisciplinar, buscando metodologias e aportes de diferentes disciplinas para compreender a "questão da justiça". Mais à frente, pretende-se desenvolver estudos em uma perspectiva transdisciplinar que dê conta de apresentar o problema da justiça desde prismas externos ao "campo do direito" e propor soluções inovadoras, capazes de oferecer respostas mais eficazes aos desafios postos hoje à efetividade da prestação jurisdicional e às formas de solução de conflito em sociedades contemporâneas.

A própria ênfase do GT na Política Judiciaria indica uma percepção do "problema da justiça" desde um viés mais amplo e aberto, que o expande para além dos limites do Poder Judiciário. De fato, na perspectiva externada pelos autores dos trabalhos reunidos neste volume, bem como de suas coordenadoras, embora o Judiciário detenha o monopólio da jurisdição, não é função exclusiva sua promover ou realizar a justiça. Estas são tarefas que devem ser compartilhadas entre todos os Poderes de Estado, órgãos públicos e privados, indivíduos ou grupos, para a solução efetiva, não apenas formal, dos conflitos que naturalmente existem em sociedades cada vez mais complexas. Interesses divergentes são o ponto de partida de qualquer sociedade democrática, e a forma como eles são compostos indica seu grau de amadurecimento e compromisso democrático.

A Constituição Brasileira deu um grande passo quando reconheceu o acesso à justiça como um direito fundamental. Passados quase 30 anos de sua promulgação, o desafio hoje é como garantir a efetividade desse direito. Nessa direção, esforços têm sido feitos no sentido de dotar o Poder Judiciário dos melhores recursos humanos, infraestrutura e ferramentas de gestão capazes de incrementar seus resultados. Apesar disso formou-se um certo consenso de que esta missão não pode mais estar concentrada apenas no Judiciário. Nesse sentido, o conceito da Política Judiciária é bastante útil: implica em ter o Poder Judiciário e o sistema de justiça como objeto de políticas públicas, de um lado e, de outro, os assume em contextos específicos, como promotores de políticas que se voltam a assegurar a efetiva prestação jurisdicional. Essas perspectivas incluem ações de todos os poderes públicos para dotar o sistema de justiça de melhores práticas e, ao mesmo tempo, instituições privadas que tomem para si o compromisso de solucionar parcela dos conflitos que tornaram-se comuns nas

sociedades contemporâneas. E assim é que ao lado da tradicional prestação jurisdicional, trabalha-se hoje com a perspectiva de que a solução de conflitos possa ser resolvida tanto por mecanismos alternativos dentro do próprio sistema de justiça, quanto por práticas de mediação e arbitragem extrajudiciais, desenvolvidas por organismos privados.

Diferentes prismas e a atuação de distintos atores são analisados nos textos que compõe esse volume, cujos debates foram por nós coordenados e dos quais participaram algumas dezenas de pesquisadores, alunos e professores, reunidos no CONPEDI. Temos a certeza de que este volume contribuirá de forma sensível para os diagnósticos, análises e prognósticos de questões relacionadas à solução de conflitos e à prestação jurisdicional no Brasil. Vamos em frente!

Profa. Dra. Claudia Maria Barbosa (PUCPR)

Profa. Dra. Mônica Bonetti Couto (UNINOVE)

Profa. Dra. Ynes Da Silva Félix (UFMS)

REPERCUSSÃO GERAL EM SEDE DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO: SELETIVIDADE "À MODA DA CASA" NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

GENERAL REPERCUSSION IN EXTRAORDINARY APPEALS: SELECTIVITY "STYLISH HOME" IN BRAZILIAN SUPREME COURT

Flavia Danielle Santiago Lima [1]
Louise Dantas de Andrade [2]

Resumo

O presente trabalho aborda a seletividade como aprimoramento da gestão de processo no STF no exercício do controle de constitucionalidade concreto, em sede de recurso extraordinário, instrumento que corresponde a 90% dos processos distribuídos no tribunal. Para tal fim, explora a evolução desta espécie recursal nas normas constitucionais, descreve a nova regulamentação dada pelo CPC de 2015 ao recurso extraordinário e as repercussões em seu processamento. Ao final, a partir da exposição de dados empíricos, questiona-se a viabilidade do exercício da prestação jurisdicional e do discurso da eficácia da prestação jurisdicional.

Palavras-chave: Repercussão geral, Controle de constitucionalidade, Gestão de processos

Abstract/Resumen/Résumé

This paper addresses the selectivity to improve the management process in the Brazilian Supreme Court in the exercise of judicial review in place of extraordinary appeal, instrument corresponding to 90% of cases distributed in court. To this end, explores the evolution of this species in the appellate constitutional requirements, describes the new regulations given by 2015 CPC the extraordinary appeal and the impact on processing. Finally, from the exhibition of empirical data, questions the viability of the exercise of judicial services and speech of the effectiveness of judicial services.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: General repercussion, Judicial review, Processes management

---

[1] Doutora e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora da Universidade Católica de Pernambuco. Advogada da União. Pesquisadora do Grupo (REC) - Recife Estudos Constitucionais (UNICAP/CNPq)

[2] Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. Advogada do escritório Serur, Mac Dowell, Meira Lins, Moura e Rabelo Advogados.

1 INTRODUÇÃO À ATUAÇÃO DO STF: MUITAS FACETAS, MILHARES DE PROCESSOS

O Supremo Tribunal Federal (STF) é um órgão jurisdicional dotado de múltiplas funções, como se infere do expressivo rol de competências estabelecido no art. 102 da Constituição Federal (CF-88). Estas conjugam o controle de constitucionalidade - nas vias difusa e concentrada – mas também competências esparsas (julgamento penal de autoridades, reclamação constitucional, extradição e outros). Este amplo universo de competências repercute no perfil do tribunal, que não pode ser considerado uma "corte constitucional" nos moldes europeus. De acordo com o Relatório Supremo em Números (Falcão et al., 2011), após a análise de 1.222.102 processos do STF no período de 1988 até 2009, é possível identificar o emprego de 52 classes processuais distintas para acesso ao Tribunal, de sorte que este se comporta como três "cortes" distintas, com três *personas* fundidas em apenas uma instituição: corte constitucional, recursal e ordinária.

Os dados coletados na pesquisa mencionada indicam a prevalência da corte recursal, que se refere ao julgamento dos processos que visam ao questionamento de decisões tomadas por outras instâncias judiciais quanto à matéria constitucional – no exercício do controle difuso (concreto e individualizado), cujas principais categorias são os recursos extraordinários (RE) e atualmente os agravos nos próprios autos (AG), criado pela Lei n. 12.322/2010 para substituir o agravo por instrumento cabível, até então, contra a decisão de inadmissão de recurso extraordinário proferida pelo juízo de segunda instância[1].

Deste modo, parte expressiva da agenda do Tribunal – conforme expõe seu sítio eletrônico – é ocupada pelo instrumento processual previsto desde os primórdios do controle de constitucionalidade brasileiro: o recurso extraordinário. Trata-se de 1.373.815 processos distribuídos entre 1990 e 2014, que respondem por 90% da atuação do tribunal.

Em linhas gerais, o recurso extraordinário presta-se ao questionamento no STF, de decisões proferidas em última instância que teriam contrariado diretamente as

[1] Seria possível identificar, inclusive, quatro indicadores que "mudam sistematicamente" entre cada uma dessas feições: "(a) a quantidade de processos e suas variações ao longo do tempo; (b) o tribunal de origem; (c) a movimentação do processo dentro do Supremo até seu arquivamento; (d) a natureza das partes." FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **Relatório Supremo em números** - o múltiplo Supremo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011, p. 16.

normas da CF-88, de acordo com as hipóteses de cabimento dispostas em seu art. 102. Considerando que foi afastada, para as ações de controle abstrato de constitucionalidade, a possibilidade de ajuizamento direto pelo cidadão, diante da restrição aos legitimados do art. 103 da CF-88, o recurso extraordinário – em detrimento de seus intrincados pressupostos normativos e sumulares – mostra-se o meio mais viável de acesso dos cidadãos, empresas e entes públicos ao STF[2].

Como resposta à avalanche de processos no STF, há uma tendência normativa e jurisprudencial à denominada "abstrativização do controle difuso", que propõe a concentração de poderes decisórios no Tribunal, como estratégia para a redução de demandas. Inserem-se, neste contexto, decisões que estendem instrumentos do controle abstrato às hipóteses não contempladas na CF-88 e, sobretudo, a criação de novos instrumentos processuais, como as súmulas vinculantes (art. 103-A da CF-88, Emenda Constitucional n.º 45) e o requisito da repercussão geral em sede de recurso extraordinário. Tal requisito, apesar de baseado no *writ of certiorari* do direito norte-americano, foi adaptado pelo nosso ordenamento jurídico, suscitando algumas objeções do ponto de vista democrático e processual, as quais devem ser analisadas à luz do novo Código de Processo Civil, já promulgado.

Nesta quadra, a pesquisa se concentra numa medida específica: a inclusão da comprovação da repercussão geral como requisito para processamento dos recursos extraordinários. Adere, assim, às pesquisas que questionam a eficácia da estratégia de concentração de competências, que apenas fortalece os mecanismos de seletividade decisória da corte (COSTA et al., 2016). Neste contexto, o presente artigo propõe a abordagem dos mecanismos de seletividade utilizados pelo tribunal na apreciação do pressuposto recursal. Para tal fim, explorará o arcabouço normativo (CF-88 e legislação processual - inclusive as alterações empreendidas pelo Novo Código de Processo Civil) e os dados empíricos sobre seu julgamento.

Parte-se, assim, da abordagem metodológica presente no Direito e na Ciência Política, aqui identificadas, respectivamente, como Teoria Normativa e Positiva. A primeira se encarrega da prescrição sobre os critérios a serem observados nas decisões e

[2] Em verdade, dos 12 maiores litigantes do STF recursal, apenas a Telemar (oitava) não compõe a Administração Pública. Mais 50% destes processos referem-se ao Executivo Federal: Caixa Econômica Federal (18,87%), União (16,48%), INSS (14,87%) e Banco Central Banco Central (2,36%). Destacam-se, ainda, o estado de São Paulo (4,26%), Estado do Rio Grande do Sul (2,09%) e Município de São Paulo (2%0). FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **Relatório Supremo em números** - o múltiplo Supremo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011, p. 68-69.

posturas do judiciário na sua atuação; a segunda questiona os fatores que motivam os juízes a decidir os casos e quais forças influenciam seus julgados, ao levar em consideração o exercício de uma atividade política. Especificamente, parte-se das contribuições da *Judicial Politics*, segmento da Ciência Política que estuda, através de dados empíricos, os processos políticos pelos quais as decisões judiciais são produzidas e aplicadas. (SHAPIRO; SWEET, 2002, p. 24).

Assim, no primeiro tópico será feito um breve resgate do argumento de excesso de demandas e da discussão legislativa acerca de instrumentos de seletividade através do tempo. No segundo ponto, foi brevemente explorada a inclusão e a regulamentação da repercussão geral no Código de Processo Civil de 1973 e no Novo Código (Lei 13.105/2015), tão somente no intuito de esclarecer como foi instrumentalizada a seletividade do instituto, para deixar o leitor a parte das opções do legislador sobre o tema.

No terceiro tópico foi abordada a forma de chegada de um tema com repercussão geral ao Supremo Tribunal Federal a partir do Novo Código de Processo Civil, especificando-se as barreiras normativas criadas pelo legislador para apreciação de um recurso extraordinário, que podem ser encaradas como um esvaziamento do tipo recursal. Por fim, no último ponto foi traçada uma análise comparativa entre a repercussão geral e o *writ of certiorari* norte-americano, no qual foi inspirado o instituto brasileiro de seletividade.

2 RECURSO EXTRAORDINÁRIO E EXCESSO DE DEMANDAS: UMA TRADIÇÃO BRASILEIRA

O recurso extraordinário foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, que criou o STF. Posteriormente, foi incorporado na Carta de 1891, no art. 59, §1º, alínea "b", que previa que a atuação do Tribunal circunscrevia-se à análise da "validade de leis ou de atos dos governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federais" quando a decisão, em sede recursal, dos tribunais estaduais, "considerar válidos esses atos, ou essas leis impugnadas"[3].

[3]BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm. Acesso em: 10 abr. 2016.

Desde então, foi mantido como instrumento de consecução do controle concreto de constitucionalidade por todas as constituições brasileiras. A partir da Carta de 1934, estabeleceu-se a previsão da possibilidade de conferir efeitos *erga omnes* às eventuais declarações de inconstitucionalidade do STF, mediante ato do Senado Federal que suspendesse os efeitos daquela norma (art. 91 da CF-34). Tal previsão foi retirada da Constituição de 1937, mas em contrapartida foi estabelecido o controle político (art. 96 da CF-37) das decisões proferidas em sede de controle de constitucionalidade, por meio da submissão, pelo Presidente da República, do texto da lei declarada inconstitucional ao Legislativo para nova deliberação. Caso o legislativo entendesse pela manutenção da lei, a decisão do Supremo ficaria sem efeitos (ANDRADE, 2015, p. 42-43), numa clara diminuição dos poderes do Judiciário.

A Constituição de 1946 retirou do ordenamento jurídico essa hipótese de controle político, restabelecendo as inovações da Constituição de 1934 e ampliando o cabimento do recurso extraordinário para incluir a interposição contra decisões de última instância de todos os juízes e tribunais (art. 101 da CF-46). Interessante perceber que, na vigência da Carta de 1946, sobretudo após a instauração de um regime de exceção, o "diagnóstico do descompasso entre o número de processos ajuizados no STF e a capacidade de julgá-los (BRASIL, 1965, p. 803)", "motivou reformas tanto constitucionais como legislativas" (COSTA et al., 2016, p. 167).

Com base do discurso de descompasso entre o número de processos ajuizados e a capacidade de julgamento do Tribunal, a própria Comissão que deu ensejo a PEC 16/1965 cogitou, dentre suas medidas:

> A criação, inspirada no certiorari norte-americano, de uma nova causa de prejudicialidade dos recursos para o STF, que somente poderiam ser conhecidos quando dotados de "alta relevância na questão federal suscitada" (BRASIL, 1965, p. 802). Essa proposta, assemelhada ao atual sistema da repercussão geral, foi rejeitada sob os argumentos de que a eminência da Corte Suprema não se deve "ao exercício discricionário e às vezes discriminatório dos seus imensos poderes" e de que causaria a insegurança dos jurisdicionados diante da percepção de que o desfecho dos casos não estivesse diretamente relacionado à lei, mas dependesse de "critérios subjetivos, embora respeitáveis, mas sempre incertos e contingentes, na admissão do último apelo" (BRASIL, 1965, p. 802) (COSTA et al, 2016, p. 164).

Esse debate foi importante quando da promulgação da EC n. 16/1965, que terminou por estabelecer na Carta de 1946 os primórdios do controle abstrato, a cargo do STF – dentre outras medidas de controle do Poder Judiciário por parte deste (remoção e disponibilidade dos juízes, por exemplo) (VIEIRA, 2002, p. 123). Nesse sentido, foi incluída a previsão de cabimento de representação contra a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal e estadual, no art. 101, "k" da CF/1946, de competência originária do Tribunal, a ser encaminhada pelo Procurador Geral da República. Autorizada, ainda, aos Estados a regulamentação do procedimento de controle de constitucionalidade, a ser exercido pelo Tribunal de Justiça, quando uma lei municipal afrontasse a constituição estadual (art. 124, XIII da CF/1946).

A promulgação da referida emenda teve por objetivo conformar o judiciário às pretensões do regime, considerando que o Procurador Geral da República era então indicado pelo Presidente da República; aliado, portanto, do Chefe do Executivo (VIEIRA, 2002, p. 123). Tal objetivo foi logrado com a edição dos Atos Institucionais ns. 5 e 6, com a redução da quantidade de Ministros para 11 (onze) – eram 16 (dezesseis) - e aposentadoria compulsória daqueles contrários ao regime (CRUZ, 2004).

Com o STF controlado, foi instituída a representação interventiva pela EC n. 01/1969, e posteriormente, através da EC n. 07/1977, foi dada ao STF a competência para interpretar ato normativo, com efeito vinculante, e, foram instituídas a avocatória e a argüição de questão federal relevante (ANDRADE, 2015, p. 45-46).

A combinação da avocatória com a argüição de questão federal relevante (arguição de relevância) resultou em significativo aumento de poder do Tribunal, uma vez que por meio da avocatória o Procurador Geral da República poderia requerer que o tribunal avocasse a competência de análise de qualquer processo, desde que envolvesse perigo grave e imediato de lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia pública, podendo, inclusive suspender os efeitos de decisão eventualmente proferida para devolver a Corte o conhecimento integral do processo.

Conforme a arguição de relevância, o Supremo poderia apreciar um processo que não era de sua competência inicial; para isso, no próprio recurso extraordinário deveria ser feita uma preliminar demonstrando a relevância e requerendo a formação do instrumento. A apreciação da arguição seria realizada por um Conselho designado pelo Presidente do Tribunal, e sua decisão seria irrecorrível e não precisaria conter fundamentação, tal como o *writ of certiorari* norte-americano.

A CF-88, por sua vez, adotou os mecanismos dos dois modelos clássicos de constitucionalidade: o norte-americano (difuso) e o europeu (concentrado), promovendo uma verdadeira revolução neste último. Conservou a tradição do controle difuso, em seus diversos instrumentos. Para assegurar contornos gerais às decisões proferidas pelos órgãos jurisdicionais, manteve-se a competência do Senado Federal para "suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais" (art. 52, X, CF-88).

Ao longo do processo constituinte, cogitou-se – na Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público – a inclusão do requisito da "arguição de relevância" nos recursos extraordinários. Esta enfrentou oposição da OAB – agente ativo no processo de transição à democracia – pois "o exame desse pressuposto recursal ocorreria em sessões secretas". Ao final, como relatam Koerner e Freitas (2013, p. 166), o tema não foi incluído no anteprojeto da subcomissão, pois foi compreendido como "matéria regimental do STF".

O recurso extraordinário está, hoje, previsto no art. 102, III, da Carta Cidadã, que autoriza sua interposição sempre que a decisão recorrida: (i) contrariar dispositivo da Constituição; (ii) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; (iii) julgar válida lei ou ato de governo local em face da Constituição; (iv) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

Se, no momento anterior a CF-88, discutia-se a criação de instrumentos de limitação de acesso ao STF, a explosão de litigiosidade decorrente do amplo acesso à justiça e da incorporação do discurso jurídico às práticas dos atores sociais e políticos, deu margem ao inimaginável número de demandas a cargo do Tribunal.

A discussão em torno do assoberbamento de processos nos tribunais de todas as instâncias jurisdicionais e do STF, na esteira da judicialização da política, conduziu a um processo de normatização de instrumentos tendentes a garantir (I) agilidade e efetividade aos procedimentos e (II) reduzir o número de ações, concentrando, por consequência, competências decisórias no órgão de cúpula do judiciário. Estes objetivos foram concretizados, no plano constitucional, na EC n.º 45/2004, que promoveu a "Reforma do Judiciário".

Em relação ao primeiro aspecto, destacam-se inovações como a inserção do "princípio da razoável duração dos processos" (art. 5º, LXXVIII) e um critério de proporcionalidade entre juízes/ população e demanda - "o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população", art.

93, XIII – inclusão da regra da imediata distribuição dos processos em todos os graus de jurisdição (art. 93, VX); a determinação de que a atividade jurisdicional será ininterrupta, vedando-se férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau (art. 93, XII) (BRASIL, 2012).

Já no que concerne ao segundo aspecto, destacam-se as súmulas vinculantes (art. 103-A) e a inserção do requisito da repercussão geral para conhecimento do recurso extraordinário (art. 103, §3º), pela EC n. 45/2004, para assegurar a eficácia geral das decisões tomadas em sede de controle difuso, num movimento em torno de uma verdadeira abstrativização do modelo de controle concreto.

3 REGULAMENTANDO A REPERCUSSÃO GERAL: A LEGISLAÇÃO PROCESSUAL

A repercussão geral foi regulamentada apenas pela Lei n. 11.418/2006, dois anos após sua inserção na Constituição de 1988 pela Emenda Constitucional n. 45/2004, através da inclusão dos art. 543-A e 543-B no Código de Processo Civil (CPC) de 1973, que estabeleceu as seguintes diretrizes[4]:

---

[4] 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.
§ 2º O recorrente deverá demonstrar, em preliminar do recurso, para apreciação exclusiva do Supremo Tribunal Federal, a existência da repercussão geral.
§ 3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal.
§ 4º Se a Turma decidir pela existência da repercussão geral por, no mínimo, 4 (quatro) votos, ficará dispensada a remessa do recurso ao Plenário.
§ 5º 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.
§ 6º 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.
§ 7º A Súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no Diário Oficial e valerá como acórdão.
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.

(i) a decisão acerca da existência ou não da repercussão geral é irrecorrível;

(ii) para efeito de análise da repercussão geral a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa;

(iii) a demonstração da repercussão geral deve ser feita em preliminar;

(iv) a decisão que negar a existência de repercussão geral valerá para todos os recursos de matéria idêntica;

(v) a repercussão geral é presumida quando a decisão contrariar súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal;

(vi) no caso de existir multiplicidade de recursos sobre a mesma matéria, o tribunal de origem deve selecionar alguns que serão tidos como representantes da controvérsia para remessa ao Supremo Tribunal Federal; e,

(vii) a decisão resultante da apreciação do Plenário do Tribunal será aplicada aos demais processos que versem sobre a matéria apreciada que estarão sobrestados nos diversos tribunais do país.

Atualmente, a repercussão geral é regulada pela Lei n. 13.105/2015 (Novo Código de Processo Civil), alterada antes do início de sua vigência pela Lei n. 13.256/2016, que manteve os principais aspectos da regulamentação anterior. Contudo, acrescentou as seguintes hipóteses de repercussão geral presumida:

(i) as hipóteses em que o recurso extraordinário impugnar a acórdão que tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, com base na cláusula de reserva de plenário prevista no art. 97 da CF/1988 (art. 1.035, §3º, III da Lei 13.105/2015); e,

(ii) quando o recurso extraordinário for interposto contra acórdão proferido em incidente de resolução de demanda repetitiva (art. 987, §1º da Lei 13.105/2015).

---

§ 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.

Nesse contexto, a repercussão geral teve seu objetivo inicial de filtrar o número de recursos a serem analisados pela Corte reforçado, a partir da configuração de duas características:

(i) **transcendência**, que se dá quando a questão constitucional em análise ultrapassa os interesses subjetivos das partes em litígio e passa a afetar um maior número de pessoas, e

(ii) **relevância**, quando a questão constitucional é importante do ponto de vista econômico, social, jurídico ou político.

Atendidas tais características, os recursos extraordinários poderão ser analisados, e as respectivas decisões tomadas pelo Pleno do STF terão automaticamente caráter *ultra partes* (DIDIER JÚNIOR, 2011), com a formação de um precedente jurisprudencial vinculativo, o qual será aplicado em todos os processos sobre o tema até então sobrestados no país. Desse modo, o STF, ao examinar a constitucionalidade de uma lei (*lato sensu*) no julgamento de um recurso extraordinário, procederia ao controle de maneira abstrata, no exercício de um instrumento do controle difuso de constitucionalidade, a justificar a tese da *objetivação* do recurso extraordinário.

A relevância de tal decisão é, portanto, indiscutível. Entretanto, os critérios previstos no art. 543-A, §§ 1º e 3º, do CPC/1973 e mantidos pelo art. 1.035, §1º do CPC/2015, que devem direcionar a análise da existência da repercussão geral, são conceitos jurídicos indeterminados, de caráter absolutamente subjetivo, autorizando a utilização de uma discricionariedade em sentido amplo pelo juízo (ARAÚJO, 2011).

O Regimento Interno do STF, por sua vez, ao incorporar o instituto com a Emenda Regimental n° 21, de 30 de abril de 2007, não estabeleceu critérios mais precisos. Referida alteração previu, dentre outras disposições, a utilização do procedimento eletrônico para a decisão da existência ou não de repercussão geral no caso paradigma, sendo possível inclusive o julgamento de mérito de questões com repercussão geral em casos de reafirmação de jurisprudência dominante da Corte pelo próprio Plenário Virtual, nos termos do art. 323-A[5] do RI/STF.

A repercussão geral é, portanto, um instrumento de seletividade que adota critérios subjetivos de análise, o qual não oportuniza ao recorrente a possibilidade de

[5] Art. 323-A - O julgamento de mérito de questões com repercussão geral, nos casos de reafirmação de jurisprudência da Corte, também poderá ser realizado por meio eletrônico.

questionar a decisão da Corte Superior e vincula negativamente a matéria não apreciada naquele momento pelo tribunal, ou seja, a controvérsia que teve a repercussão geral negada em dado momento, não mais poderá chegar ao conhecimento do Supremo, mesmo que se alterem as circunstâncias sociais posteriormente.

4 COMO CHEGAR AO STF? O PROCESSAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

O procedimento para interposição de recurso extraordinário está regulamentado na Lei n. 13.105/2015 (NCPC), a qual estabelece que a petição deverá conter obrigatoriamente: (i) a exposição do fato e do direito; (ii) a demonstração do cabimento do recurso interposto; (iii) as razões do pedido de reforma ou de invalidação da decisão recorrida (art. 1.029). Além disso, o recurso deverá vir acompanhado do comprovante de pagamento das custas (preparo), além de atender aos requisitos necessários estabelecidos pelo STF, decorrentes do entendimento jurisprudencial da Corte (p. ex. prequestionamento, impossibilidade de rediscussão de matéria fática, etc.).

Até a revogação do Código de Processo Civil de 1973, qualquer descuido no atendimento de tais requisitos formais obrigatórios resultaria na negativa de seguimento automática do recurso; entretanto, o NCPC inseriu a possibilidade de intimação da parte para saneamento do vício, caso o tribunal superior não considere o erro grave (art. 1.029, §3º). Entretanto, a legislação não escalonou a gravidade dos erros possíveis, dando ao Supremo Tribunal Federal a opção de manter sua jurisprudência inalterada, o que resultaria invariavelmente no esvaziamento do dispositivo legal.

O recurso deve ser dirigido ao tribunal de origem (Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal), que após recebê-lo intimará a parte contrária para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias úteis. Recebidas ou não as contrarrazões o processo irá concluso para o Presidente ou para o Vice-presidente do tribunal para que proceda com o primeiro juízo de admissibilidade do recurso.

Terá o seguimento negado o recurso que (art. 1.030, I): (i) discutir questão constitucional à qual o Supremo Tribunal Federal não tenha reconhecido a existência da repercussão geral; (ii) tiver sido interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Tribunal proferida no regime de repercussão geral; (iii) tiver sido interposto contra acórdão estiver em conformidade com o entendimento do Supremo

Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, proferida sob o regime dos recursos repetitivos.

Caso o acórdão não esteja em conformidade com o entendimento Supremo Tribunal Federal, resultante de julgamento de recurso sob o regime da repercussão geral, o Presidente ou Vice-presidente remeterá o processo ao órgão julgador para que exerça o juízo de retratação (art. 1.030, II). Já se a questão estiver afetada com a repercussão geral, mas ainda não tenha sido decidida, será determinado o sobrestamento do processo (art. 1.030, III), ou caso a questão ainda não esteja afetada pela repercussão geral, poderá o responsável pelo juízo de admissibilidade selecionar o recurso como representativo de controvérsia (art. 1.030, IV).

Se o recurso for admitido, o feito será remetido ao Supremo Tribunal Federal para processamento e julgamento, caso: (i) o recurso ainda não tenha sido submetido ao regime de repercussão geral (art. 1.030, V, "a"); (ii) o recurso tenha sido selecionado como representativo de controvérsia (art. 1.030, V, "b"); (iii) o órgão julgador na origem tenha se recusado a se retratar (art. 1.030, V, "c").

Contra a decisão que negar seguimento ao recurso com base no argumento de que: (i) a questão constitucional discutida não tenha tido a repercussão geral reconhecida pelo STF, (ii) o recurso foi interposto contra acórdão que está em conformidade com entendimento do Tribunal, proferida no regime de repercussão geral, (iii) o recurso foi interposto contra acórdão que está em conformidade com o entendimento do Supremo Tribunal Federal proferida em sede de recurso repetitivo, e, com base na alegação de que (iv) o recurso versa sobre controvérsia de caráter repetitivo ainda não decidida pelo STF, caberá agravo interno no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

Já contra a decisão que apesar de admitir o recurso extraordinário deixar de remetê-lo para processamento e julgamento do Supremo, em virtude de o recurso já estar submetido ao regime de repercussão geral, já ter sido selecionado como representativo de controvérsia, ou o órgão julgador na origem tenha se retratado, será cabível agravo ao tribunal superior no prazo de 15 (quinze) dias úteis. Para todas as demais hipóteses de inadmissão do recurso extraordinário (intempestividade, irregularidade na representação processual, ausência de prequestionamento, etc.), o recurso cabível será o de agravo ao tribunal superior no prazo de 15 (quinze) dias úteis (art. 1.042 do CPC/2015).

Ultrapassado o juízo de admissibilidade provisório exercido pelo tribunal de origem, será o processo remetido ao Supremo Tribunal Federal, para efetivação do juízo

de admissibilidade definitivo, com a análise da existência ou não da repercussão geral, que ensejará ou não a apreciação do recurso.

5 REPERCUSSÃO GERAL NO STF E *WRIT OF CERTIORARI* NA SUPREMA CORTE DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA: UMA COMPARAÇÃO

A repercussão geral foi inspirada no *writ of certiorari* norte-americano, que se constitui como o principal meio de chegada de casos à Suprema Corte Americana, o qual tem por objetivo questionar suposta afronta à Constituição praticada por uma decisão proferida por uma instância judicial inferior (PERRY JUNIOR, 1994, p. 27). Recebida a petição a Suprema Corte Americana decide se irá ou não analisar o caso, por meio de decisão discricionária, irrecorrível e sem fundamentação, já que não se trata de um direito da parte e sim de uma opção do Tribunal nos termos da Rule 10[6] do Regimento Interno daquela Corte (*Rules of the Supreme Court of the United States*).

Para que o *certiorari* seja conhecido, não é necessário que o caso seja o maior ou mais relevante para a sociedade, ou ainda que seja universal e não particular o litígio. Um exemplo disso é o caso trazido à Suprema Corte sob a alegação de que a *Police Court of Louisville* havia infringido a 14ª Emenda à Constituição, em duas situações que resultaram no arbitramento de U$ 10,00 (dez dólares) de multa por vadiagem e conduta desordeira (ABRAHAM, 1998, p. 193), ou seja, a Suprema Corte norte-americana

---

[6] "Rule 10. Considerations Governing Review on Certiorari
Review on a writ of certiorari is not a matter of right, but of judicial discretion. A petition for a writ of certiorari will be granted only for compelling reasons. The following, although neither controlling nor fully measuring the Court's discretion, indicate the character of the reasons the Court considers:
(a) a United States court of appeals has entered a decision in conflict with the decision of another United States court of appeals on the same important matter; has decided an important federal question in a way that conflicts with a decision by a state court of last resort; or has so far departed from accepted and usual course of judicial proceedings, or sanctioned such a departure by a lower court, as to call for an exercise of this Court's supervisory power;
(b) a state court of last resort has decided an important federal question in a way that conflicts with the decision of another state court of last resort or of a United states court of appeals;
(c) a state court or a United States court of appeals has decided an important question of federal law that has not been, but should be, settled by this Court, or has decided an important federal question in a way that conflicts with relevant decisions of this Court.
A petition for a writ of certiorari is rarely granted when the asserted error consists of erroneous factual findings or the misapplication of a properly stated rule of law.

[6] Art. 327. A Presidência do Tribunal recusará recursos que não apresentem preliminar formal e fundamentada de repercussão geral, bem como aqueles cuja matéria carecer de repercussão geral, segundo precedente do Tribunal, salvo se a tese tiver sido revista ou estiver em procedimento de revisão.
§ 1º Igual competência exercerá o (a) Relator(a) sorteado(a), quando o recurso não tiver sido liminarmente recusado pela Presidência.
§ 2º Da decisão que recusar recurso, nos termos deste artigo, caberá agravo.

analisa e escolhe, literalmente, em quais casos vai intervir, e, dentro dos casos, em que matérias irá intervir, criando sua agenda de acordo com sua conveniência e interesse.

A petição do *certiorari* é analisada pelos juízes da Suprema Corte, que encarregam seus assessores de elaborar um relatório expondo os principais pontos trazidos pela parte, distribuindo-o para os componentes da sessão, momento em que se inicia a discussão. O *certiorari* é aceito sempre que pelo menos quatro juízes se manifestem a favor (*rule of four*), independentemente de a maioria entender pela não apreciação do instrumento. Somando-se a essa regra, sempre que três juízes se manifestam a favor da aceitação do rito, o Presidente da Suprema Corte, ainda que já tenha se manifestado contra, se une a eles em um ato de cavalheirismo (*join-three votes*) (DANTAS, 2012, p. 107-108).

Sommer (2014, p. 29-31) identifica a necessidade de uniformização da jurisprudência das instâncias inferiores como o principal fator de influência na aceitação do *certiorari*, além de fatores como a quantidade de *amicus curiae* indicada na petição, o que refletiria o provável impacto da decisão na sociedade.

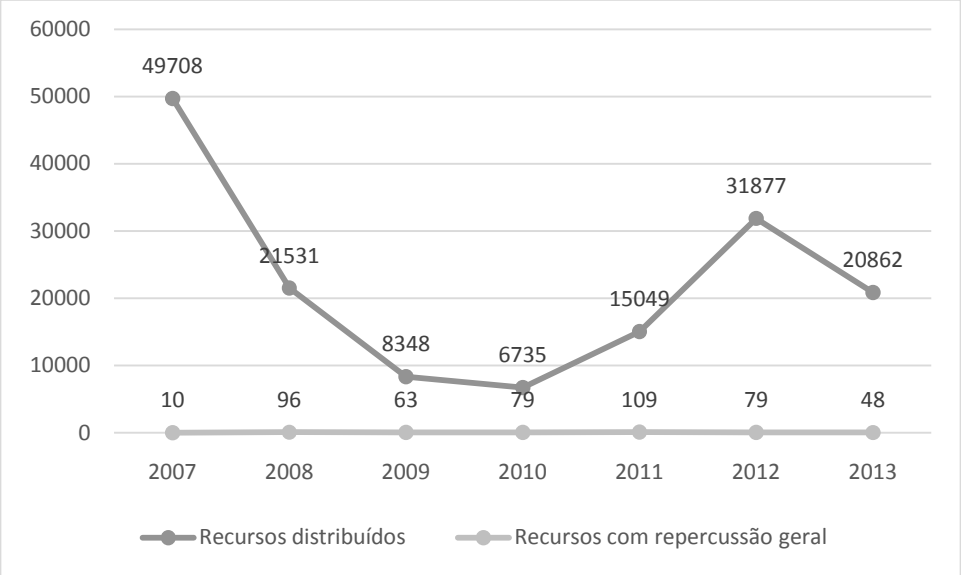
Neste sentido, é interessante notar que a Suprema Corte atua em poucos dos casos que lhe são submetidos, ao utilizar os diversos instrumentos processuais, típicos do sistema norte-americano, que lhe permitem dispensar as demandas.

Em 2007, foram apresentados oito mil casos – alguns importantes, pelas partes envolvidas e pelos interesses nacionais em jogo. Destes, apenas noventa tiveram a garantia do "*certiorari*". O tribunal, como afirma Baum (2010, p. 84-86), tem amplo controle sobre os casos que pretende apreciar. Mesmo após aceitar o caso, a corte pode ser seletiva quanto à questão que pretende apreciar, pois geralmente garante *certiorari* para apenas uma questão por petição, sendo possível estabelecer que as partes levantem uma questão que não foi desenvolvida. É possível, ainda, determinar o procedimento de seu julgamento, a partir do tipo que consideração o caso vai receber: "*full consideration*" – com apresentação de novos memoriais, sustentação oral e decisão que demandará amplo julgamento - ou "*summary consideration*" – em que apreciará a demanda com os elementos já disponíveis. Mesmo quando decide pela apreciação ampla, é possível que, após a apresentação das razões pelas partes, o caso seja dispensado ("DIG – *dismissed as improvidently granted*"). Já na segunda hipótese a corte freqüentemente decide com uma "*GVR order*", em que mantém a decisão do tribunal, mas reencaminha o processo para sua reconsideração. (BAUM, 2010, p. 69-71).

Deste modo, alcança uma média inferior a oitenta decisões por ano, proporção bastante limitada quando analisados o número de eventos e ações que poderiam ensejar sua atuação[7], de sorte que prevaleceria, nesta seletividade, uma auto-restrição, em detrimento do superdimensionado espaço atribuído à discussão sobre seu ativismo (LIMA, 2014, p. 209).

O Brasil por sua vez tem uma quantidade de distribuição de processos muito superior, em 2007, por exemplo, foram distribuídos mais de 40.000 processos evidenciando a necessidade de criação de mecanismos que viabilizem a atividade do Tribunal:

GRÁFICO Nº 02: QUANTIDADE DE RECURSOS DISTRIBUÍDOS POR ANO E QUANTIDADE DE RECURSO QUE TIVERAM A REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA



Fonte: elaboração pelos autores a partir dos dados colhidos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal.

Ao contrário do *certiorari*, a repercussão geral teve seu conhecimento legalmente condicionado a comprovação pelo recorrente da existência de conceitos jurídicos indeterminados, que serão analisados após a remessa do recurso extraordinário ao STF e após a análise dos demais requisitos de admissibilidade. Nesse momento, o

[7] Interessante notar, quanto à matéria, que boa parte dos casos realmente tem origem no governo federal e maioria deles refere-se à litigância comum (apelos dos condenados criminais, reclamações das grandes corporações e outros). Já a litigância "política" é mais comum nos casos em que a corte se dispõe aceitar, talvez porque contenham questões que interessam aos juízes. (BAUM, 2010, p. 69-71)

relator do processo enviará eletronicamente seu voto acerca do reconhecimento ou não da repercussão geral aos demais membros do Tribunal que deverão analisar e responder, também por meio eletrônico no prazo de 20 (vinte) dias, se não houver resposta, será presumida a existência de repercussão geral. Se reconhecida a repercussão geral o processo será pautado para julgamento, caso não seja reconhecida o recurso não será conhecido pelo Tribunal. Ambas as decisões são irrecorríveis.

A decisão que reconhece a existência de repercussão geral é vinculante a todas as instâncias judiciais, ou seja, se reconhecida a repercussão geral de um tema, todos os processos que versem sobre a questão em instâncias inferiores ficaram sobrestados até decisão final do Supremo, momento em que a eles será aplicada essa decisão. Já na hipótese de não ser reconhecida a repercussão geral, a decisão também é vinculante para todos os processos que versem sobre aquela matéria em trâmite nos tribunais inferiores, sendo a decisão irrecorrível (art. 326[8] do RI/STF).

A possibilidade de trazer novamente ao STF uma questão que não teve a repercussão geral reconhecida não está prevista na legislação federal, constitucional ou ainda no regimento interno do tribunal. O que há é a menção no art. 327[9] do RI/STF da possibilidade de revisão da tese da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal,

---

[8] Art. 326. Toda decisão de inexistência de repercussão geral é irrecorrível e, valendo para todos os recursos sobre questão idêntica, deve ser comunicada, pelo (a) Relator (a), à Presidência do Tribunal, para os fins do artigo subsequente e do art. 329.

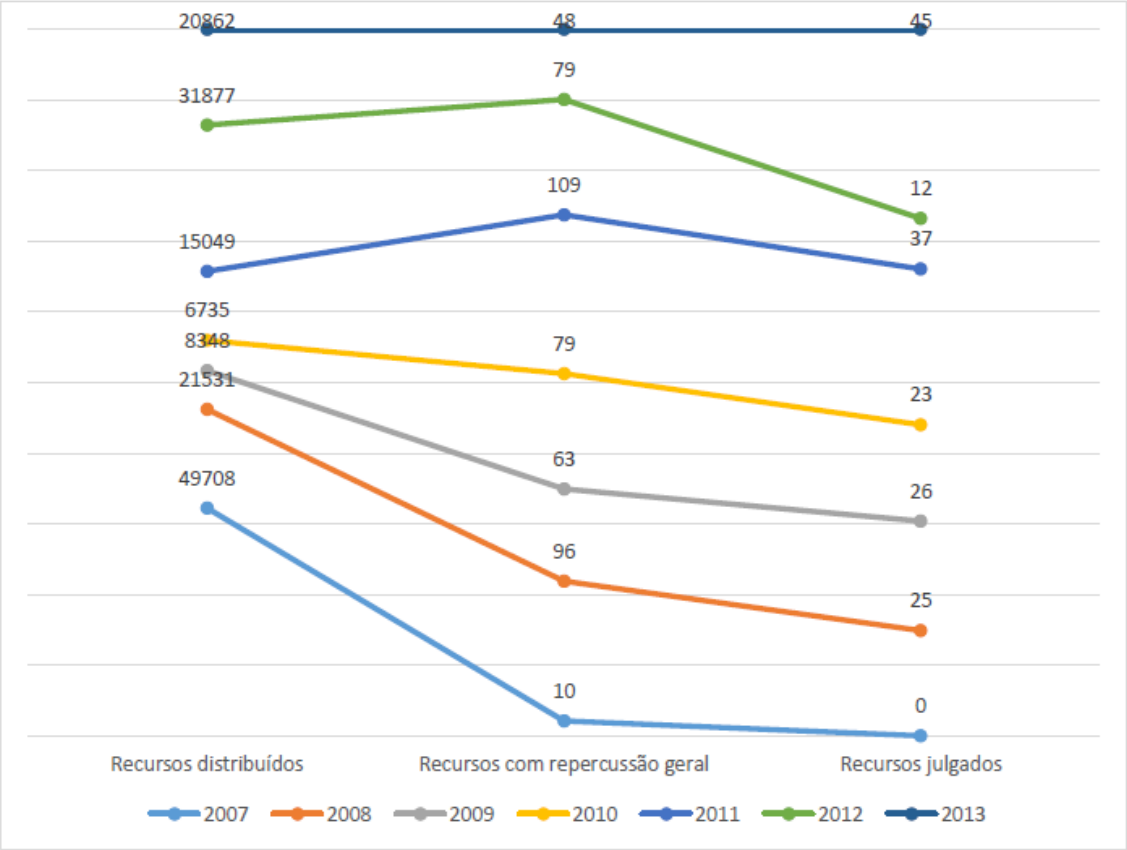
[9] Art. 327. A Presidência do Tribunal recusará recursos que não apresentem preliminar formal e fundamentada de repercussão geral, bem como aqueles cuja matéria carecer de repercussão geral, segundo precedente do Tribunal, salvo se a tese tiver sido revista ou estiver em procedimento de revisão.
§ 1º Igual competência exercerá o (a) Relator(a) sorteado(a), quando o recurso não tiver sido liminarmente recusado pela Presidência.
§ 2º Da decisão que recusar recurso, nos termos deste artigo, caberá agravo.
Art. 932. Incumbe ao relator:
(…)
III - não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida;
IV - negar provimento a recurso que for contrário a:
a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;
b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;
c) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;
V - depois de facultada a apresentação de contrarrazões, dar provimento ao recurso se a decisão recorrida for contrária a:
a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;
b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;
c) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;
(…)

sem que tenha sido estabelecido qualquer procedimento para tanto. Dessa forma, não havendo previsão legal para que as partes ou Ministério Público proponham a revisão do entendimento, a subida do recurso extraordinário ao Tribunal é barrada por uma ausência presumida de repercussão geral, já que o caso concreto não foi analisado.

Essa é certamente a mais significativa diferença entre a repercussão geral e o *writ of certiorari*, no qual o instituto brasileiro foi inspirado: enquanto no *certiorari* uma questão não apreciada pode ser encaminhada diversas vezes à Suprema Corte, que em algum momento pode rever seu posicionamento e conhecer da matéria, em virtude de eventuais alterações políticas e sociais, a repercussão geral impede que uma matéria anteriormente não conhecida seja novamente levada ao conhecimento do STF, ainda que haja uma alteração em sua composição, ou uma alteração social, política ou econômica, por aplicação do art. 1.035, §8º da Lei n. 13.015/2015 no primeiro juízo de admissibilidade.

Essa seletividade decorrente da natureza da repercussão geral outorga ao STF a prerrogativa de escolher o que julgar, criando uma verdadeira agenda de julgamento seja pelo acúmulo de competências do tribunal ou ainda pela possibilidade de inclusão de processos na pauta de julgamento de forma estratégica, acentuando o caráter político da Corte (ANDRADE, 2015, p. 83):

GRÁFICO Nº 01: DIFERENÇA ENTRE A QUANTIDADE DE RECURSOS DISTRIBUÍDOS, A QUANTIDADE DE REPERCUSSÕES GERAIS RECONHECIDAS E A QUANTIDADE DE JULGAMENTOS DE MÉRITO POR ANO



Fonte: Gráfico retirado do trabalho intitulado "Agenda-setting: análise do comportamento do Supremo Tribunal Federal no controle de constitucionalidade concreto".

O que se percebe ao listar as diferenças entre os institutos é que, comparando com o *writ of certiorari*, a repercussão geral encontra alguns desafios a serem aperfeiçoados tanto do ponto de vista democrático quanto do ponto de vista processual, tendo em vista a questionável vinculação da decisão que não reconheceu a repercussão geral, além da discutível não submissão de tal decisão à reapreciação através de recurso próprio, considerando a relevância dos temas levados à Corte.

6 CONCLUSÕES: SELETIVIDADE À MODA DA CASA COMO MEIO DE POLÍTICA JUDICIÁRIA

A criação de instrumentos de seletividade pelo legislador sob o argumento de redução da quantidade de processos nas cortes superiores e em especial no Supremo Tribunal Federal é antiga, sendo verificada com mais força a partir da década de 1930, com a submissão do Estado de Direito a regimes autoritários, e a utilização dos Tribunais como instrumentos de manutenção não apenas desses regimes, como também dos curtos intervalos em que o Brasil viveu uma democracia no século XX.

Foi estabelecida uma relação entre os fatores “aperfeiçoamento dos mecanismos processuais à disposição do STF” e “ampliação ao máximo dos efeitos de suas decisões” ao aumento da eficiência jurisdicional; entretanto, o discurso não parece refletir a prática judicial (COSTA et al., 2016). Há muito se alerta para o fato de que, para “viabilizar” sua atividade, o STF controla sua “agenda”, o que se traduz numa acentuada crítica quanto aos critérios utilizados e da negativa dos princípios que regem a prestação jurisdicional” (LIMA, 2014, p. 301).

Em sede de controle concentrado, Ernani Carvalho (2005, p. 146) já havia notado – quanto ao julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade – que a atuação do STF atende a uma “lógica de seletividade e especificidade”, numa preferência pelos temas da administração judicial. Para Progrebinsky (2011, p. 67-8), no que se refere ao controle do legislativo federal, do “universo de 67 decisões de procedência, 26 se referem ao tema justiça”, que corresponde à organização do Poder Judiciário e das Funções Essenciais à Justiça – Ministério Público e advocacia, “de modo que a atividade é preponderantemente voltada ao seu poder"[10]. Segundo o relatório da pesquisa da Universidade de Brasília (BENVINDO; COSTA, 2014, p. 80), a seletividade da atuação do STF é decorrência da pauta proposta pelos agentes legitimados, que “fortalece o controle federativo e o corporativo”, combinado com uma seletividade nas decisões judiciais - que privilegiam o controle formal e o material baseado em regras de estrutura administrativa, e não na eficácia dos direitos fundamentais.

Em sede de controle difuso, a seletividade é potencializada pelos mecanismos de abstrativização, mas também por decisões monocráticas que são utilizadas como instrumento para negar seguimento aos recursos extraordinários (art. 932 da Lei n. 13.105/2015), evitando a apreciação do mérito e consequentemente reduzindo significativamente a quantidade de recursos a serem apreciados.

A formação da agenda de julgamento se torna, nesse sentido, o ponto focal da discussão acerca da abstrativização e da seletividade no Supremo Tribunal Federal, já que cada vez mais é o magistrado é o detentor do poder de escolha do que será e quando

[10] No que se refere a universo de ações catalogadas como "políticas" (8 ADIs ou 12% do final) e, desses, 5 referem-se a Administração Pública – e neste tema são incluídas as famosas ADIs sobre verticalização das coligações partidárias e “cláusula de barreira”. PROGREBINSKY, Thamy. **Judicialização ou Representação?** Política, Direito e Democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 67-8. Grafico 2.1

será julgado, não sendo possível a compreensão de tais mecanismos de escolhas, já que completamente dissociados de qualquer regramento expresso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Henry J. **The judicial process**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

ANDRADE, Louise Dantas de. **Agenda-setting: análise do comportamento do Supremo Tribunal Federal no controle de constitucionalidade concreto**. Dissertação de Mestrado. Universidade Católica de Pernambuco. Recife, Pernambuco. 2015.

ARAÚJO, Jorge Antônio Cavalcanti. **A repercussão geral no direito brasileiro e os critérios adotados pelo Supremo Tribunal Federal para selecionar as matérias de acordo com a Lei n. 11.418/2006.** Dissertação de Mestrado. Universidade Católica de Pernambuco. Recife, Pernambuco. 2011.

BAUM, Lawrence. **The Supreme Court**. Ohio: CQ Press, 2010.

BENVINDO, Juliano Zaiden; COSTA, Alexandre Araújo (coords.). **A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade?** O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais. Brasília: UnB, 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem 19/1965**. Encaminha a PEC 6/1965 ao Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, p.800, 6 nov. 1965. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/ diarios.asp?selCodColecaoCsv=J>. Acesso em: 09 abr. 2016.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. **Revisão abstrata de legislação e judicialização da política no Brasil.** São Paulo: USP, *mimeo*, 2005.

COSTA, Alexandre Araújo; CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de; FARIAS, Felipe Justino de. Controle de constitucionalidade no Brasil: eficácia das políticas de concentração e seletividade. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 155-187, jan./abr. 2016.

DANTAS, Bruno. **Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado.** 3ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais**. 9ª Ed. Mato Grosso: JusPodium, 2011.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **Relatório Supremo em números - o múltiplo Supremo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

LIMA, Flávia Santiago, **Jurisdição constitucional e política: ativismo e autocontenção no STF.** Curitiba: Juruá, 2014.

PERRY JR., H. W. **Deciding to decide: agenda setting in the United States Supreme Court.** Cambridge: Havard University Press, 1992.

PROGREBINSKY, Thamy. **Judicialização ou Representação?** Política, Direito e Democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. **On law, politics, judicialization**. New York: Oxford University Press, 2002.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal.** Jurisprudência política. São Paulo: Malheiros, 2002.