SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PESQUISADORES E INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITO DA FEPODI

S472
Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito da FEPODI [Recurso eletrônico on-line] organização Federação Nacional dos Pós-Graduandos em Direito - FEPODI;

Coordenadores: Beatriz Souza Costa, Lívia Gaigher Bosio Campello, Yuri Nathan da Costa Lannes – Belo Horizonte: ESDH, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-383-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

1. Direito – Estudo e ensino (Graduação e Pós-graduação) – Brasil – Congressos nacionais. 2. Direito Constitucional. 3. Direito ambiental. 4. Direito Administrativo. 5. Direito Civil. 6. Direito Penal. 7. Direitos Humanos. 8. Direito Tributário. 9. Filosofia Jurídica. 10. Gênero. 11. Diversidade Sexual. I. Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito da FEPODI (1:2016 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

FEPODI
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PÓS-GRADUANDOS EM DIREITO

SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PESQUISADORES E INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITO DA FEPODI

Apresentação

É com imensa satisfação que a Escola Superior Dom Helder Câmara e a Federação Nacional dos Pós-graduandos em Direito – FEPODI apresentam à comunidade científica os Anais do Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito. Tal produção resulta do exitoso evento sediado nas dependências da Escola Superior Dom Helder Câmara, em Belo Horizonte-MG, nos dias 10 e 11 de outubro de 2016, que contou com o valioso apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI e da Associação Brasileira de Ensino do Direito – ABEDi.

Trata-se de obra coletiva composta por 263 (duzentos e sessenta e três) resumos expandidos apresentados no seminário e que atingiram nota mínima de aprovação dentre os 318 (trezentos e dezoito) trabalhos submetidos ao evento. As comunicações científicas estão organizadas em 21 (vinte e um) Grupos de Trabalho ligados a diversas áreas do direito, inseridos num ambiente de ricos debates e profundas trocas de experiências entre os representantes das mais diversas localidades do Brasil.

Os referidos Grupos de Trabalho contaram, ainda, com a contribuição de proeminentes docentes ligados a renomadas instituições de ensino superior do país, os quais indicaram os caminhos para o aperfeiçoamento dos trabalhos dos autores, afim de que eles estejam aptos, após desenvolvimento, a serem publicados posteriormente nos periódicos jurídicos nacionais.

Neste prisma, os presentes anais, de inegável valor científico, já demonstram uma contribuição para a pesquisa no Direito e asseguram o cumprimento dos objetivos principais do evento de fomentar o aprofundamento da relação entre pós-graduação e graduação em Direito no Brasil, bem como de desenvolver os pesquisadores em Direito participantes do evento por meio de atividades de formação em metodologias científicas aplicadas.

Uma boa leitura a todos!

Beatriz Souza Costa

Lívia Gaigher Bosio Campello

Yuri Nathan da Costa Lannes

Coordenadores Gerais do Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito.

O CARÁTER CENTRALIZADOR DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: BREVE ANÁLISE DO INSTITUTO DA REPERCUSSÃO GERAL

THE CENTERING CHARACTER OF THE BRAZILIAN SUPREME COURT: BRIEF ASSAY OF INSTITUTE OF GENERAL REPERCUSSION

Tamírames de Almeida Damásio Soares
Laura Campolina Monti

Resumo

O presente trabalho se propõe a investigar o sistema de controle de constitucionalidade no Brasil. O principal objeto de estudo é o instituto da repercussão geral, implementado a partir da Emenda Constitucional nº45, destacando-se a reflexão da dicotomia entre seu alegado fundamento e a aplicação pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Nessa perspectiva, o trabalho se propõe a realizar uma análise qualitativa e, na medida do possível, quantitativa. Tais estudos evidenciam, para além do subjetivismo da opinião deste ou daquele autor, a distância existente entre o STF e os modelos tradicionais de Corte Constitucional, notadamente pelo caráter centralizador desse tribunal.

Palavras-chave: Supremo tribunal federal, Precedentes, Repercussão geral, Corte constitucional

Abstract/Resumen/Résumé

This research aims to investigate the system of constitutional control in Brazil. The main object of study is the institute of “general repercussion”, implemented by the Constitutional Amendment nº45, especially the dichotomy between its alleged foundation and the application that has been given to it by the Brazilian Supreme Court (STF). The assay intents not only a qualitative analysis, but also, as far as possible, a quantitative one. This studies demonstrate, beyond the subjectivism of the author’s opinions, the distance between STF and the traditional models of Constitutional Courts, especially because of the centralizing character of this court.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Brazilian supreme court, Precedent, Constitutional court

1 INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário brasileiro vem passando por momentos de grande transformação. Tal mudança se manifesta em alterações na Constituição, em novas leis, novas políticas de administração nos tribunais, novas formas de participar da vida política do país, um novo valor atribuído à jurisprudência, dentre outras. A chamada reforma do Poder Judiciário, implementada pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, teve papel significativo nesse cenário, especialmente por estabelecer institutos como o da repercussão geral.

Nesse contexto, é relevante analisar a crescente participação do Poder Judiciário, sobretudo do Supremo Tribunal Federal (STF), no equilíbrio do cenário institucional e político brasileiro. É significativo avaliar os processos pelos quais o STF decide (ou decide não decidir), pois, para além de questões contextuais de aumento de demanda, há que se considerar o papel da Corte na construção de sua própria agenda, bem como de seu papel na organização do Poder Judiciário e mesmo do Estado Brasileiro.

A fim de fugir do lugar comum, com a mera apresentação de um panorama teórico, o presente trabalho busca apontar questões práticas e analisar os problemas postos sob óticas qualitativas e quantitativas. Nesse sentido, foi relevante a contribuição do I Relatório o Supremo em Números: o múltiplo Supremo apresentado pela Fundação Getulio Vargas, bem como dos dados disponíveis - e, possivelmente, pouco acessados - no *site* do Supremo.

Em face de tal problemática, o presente estudo lança mão da dogmática jurídica, além dos dados quantitativos, bem como de fontes relevantes de doutrina, a fim de proceder a uma breve análise do posicionamento e da demanda do STF avaliando o impacto da posição dos ministros no estabelecimento do papel da Corte e na sobrecarga da mesma.

2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL

O controle difuso, no Brasil, foi incluído formalmente no texto da Constituição em 1891, com a previsão de competência das justiças da União e dos Estados para pronunciarem-se acerca da invalidade das leis em face da Constituição. O modelo adotado foi o americano, sendo a fiscalização exercida de modo incidental e difuso, porém, conforme afirma Kildare Gonçalves Carvalho (2010), se destinava essencialmente a garantia de manutenção da República. Com a Constituição de 1934 foram inseridas no ordenamento jurídico algumas inovações, tais como o *quorum* especial da maioria absoluta dos membros dos tribunais para

as decisões sobre inconstitucionalidade de leis ou atos do Poder Público - o que permanece até os dias atuais - e a vedação ao Poder Judiciário de conhecer de questões exclusivamente políticas.

Com alterações de menor impacto, o controle de constitucionalidade apareceu nas Constituições de 1937, 1946 e 1967.

É, porém, com a Constituição de 1988 (CF/88) que o controle de constitucionalidade no Brasil atinge seu ápice com a adoção do controle difuso (sistema norte americano) e do concentrado (sistema continental europeu) de constitucionalidade, configurando-se o chamado sistema eclético, hibrido ou misto. Outra inovação significativa contida no texto constitucional é a ampliação da lista dos legitimados para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade (art.103) – anteriormente privativa do Procurador Geral da Republica. Neste ponto, é relevante destacar que a ampliação do *rol* de legitimados representa um avanço da jurisdição concentrada, o que é relevante na análise da postura do STF.

Conforme visto acima, no entanto, não apenas as questões formais do modelo de controle adotado impactam as decisões proferidas. Sendo assim, além de verificar a singularidade do sistema brasileiro de controle – que pretende importar, sem grandes adequações, e fazer coexistirem dois modelos essencialmente distintos – há que se analisar o Supremo Tribunal Federal em si, uma vez que é essa a Corte competente para julgar não apenas as ações diretas de constitucionalidade e inconstitucionalidade, mas também para se pronunciar, por exemplo, quanto à admissibilidade de Recurso Extraordinário (controle incidental difuso na questão do cabimento).

No tocante à formação das decisões, temos novamente uma sombra do sistema norte americano. Isso porque, as decisões são proferidas de forma individual, sem a necessidade de debates ou consenso entre os integrantes das Turmas ou do Plenário. Dessa forma, a decisão final é simplesmente o reflexo da opinião final individual da maioria dos julgadores, desconsiderados os argumentos que lhes conduziram àquela conclusão, sendo comumente adotado um único voto como texto final do acórdão. A publicação das opiniões divergentes é assegurada, entretanto, serão publicados os votos de todos os ministros, e não um texto único apontando as divergências, como no modelo norte americano.

Tais características, somadas à crescente exposição midiática dos Ministros, que não raro adiantam seus posicionamentos em entrevistas concedias à imprensa, impedem a

formação de uma posição institucional do próprio STF. Em uma sociedade que se pretenda democrática, há que se refletir qual o papel da Corte Constitucional, quais os limites de atuação dessa e qual a forma de decidir é mais adequada aos seus integrantes. Talvez a resposta mais razoável a essa última questão seja a do diálogo constitucional entre múltiplos atores, conforme proposto por Virgílio Afonso da Silva (2009).

O STF, em sua corrente forma de atuação, não possui uma voz única na defesa da Constituição e, tampouco, se ocupa apenas dessa tarefa como se verá detalhadamente no tópico seguinte.

3 O INSTITUTO DA REPERCUSSÃO GERAL

O controle difuso, que foi introduzido no Brasil com o advento da República, possibilita a todos os órgãos judiciais indistintamente (primeiro e segundo grau, bem como os tribunais superiores) a apreciação da inconstitucionalidade de leis ou atos normativos. No entanto, por força do principio da reserva de plenário, a inconstitucionalidade somente poderá ser declarada pela maioria absoluta dos membros do tribunal ou de seu órgão especial, onde este tenha sido constituído (art.93, XI, da CF/88). A reserva de plenário reflete o principio da presunção de constitucionalidade das leis, que para ser afastado exige um *quorum* qualificado do tribunal.

O STF, inclusive, já invalidou decisões de órgãos fracionados de tribunais inferiores que afastaram a incidência de normas, considerando-as inconstitucionais. O entendimento da Corte é que ao afastar a aplicação o órgão estará procedendo a uma declaração de inconstitucionalidade, mesmo que o faça sem explicitar e independentemente de arguição expressa, conforme Súmula Vinculante nº. 10, da Suprema Corte.

Para que se possa compreender de maneira exata a repercussão geral, faz-se necessária breve exposição acerca do controle difuso exercido pelo STF e do recurso extraordinário. O referido recurso foi cindido na CF/88 em dois: o recurso extraordinário e o recurso especial. Ao primeiro, de competência do STF, ficarão reservadas as questões constitucionais, nos termos do art. 102, III, da CF/88. Ao segundo, de competência do Superior Tribunal de Justiça e regido pelo art. 105, III, do mesmo diploma legal, couberam às questões infraconstitucionais.

O órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro exerce, portanto, de modo concentrado a fiscalização em via principal da constitucionalidade, mas cabe-lhe também, a exemplo dos demais órgãos judiciais, o controle incidental e difuso de constitucionalidade, sendo certo que esse poderá ser efetivado em processos de sua competência originária (ar. 102, I, da CF/88) ou no julgamento de recursos ordinários (art. 102, II, da CF/88). Todavia, é em sede de recurso extraordinário que a Corte desempenha em maior volume a fiscalização concreta de constitucionalidade.

O papel essencial dos recursos na sobrecarga do STF é amplamente discutido no *I Relatório Supremo em Números: O Múltiplo Supremo*, apresentado por pesquisadores da Fundação Getulio Vargas (FGV) em abril de 2011. No referido trabalho, além de apontar problemas estruturais, que desqualificariam o Supremo como Corte Constitucional, tais como as cinquenta e duas formas de acesso ao STF, os autores analisam o impacto da Emenda Constitucional nº45 (EC nº45/2004) no volume de processos que chegam ao Supremo.

A EC nº45/2004, promulgada em 8 de dezembro de 2004, é conhecida como a emenda da reforma do judiciário. Dentre as várias alterações por ela promovidas, destaca-se a criação de nova exigência para acesso ao STF pela via do recurso extraordinário, qual seja, a demonstração da repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso como elemento de admissibilidade desse recurso (art. 102, §3º, da CF/88).

A repercussão geral foi inserida no ordenamento jurídico com objetivo definido, qual seja, impor barreiras à utilização excessiva do recurso extraordinário. De fato, conforme dados disponíveis no site do STF, a Corte se encontrava sobrecarregada antes da chamada reforma do judiciário. Apenas no ano de 2006 foram distribuídos mais 111 mil processos no Supremo. A parir de 2007, com a entrada em vigor da EC nº45/2004, verifica-se acentuada queda no número de processos que passa de 111 mil/ano para cerca de 30mil/ano.

Ao mesmo tempo em que implantou a repercussão geral, o Supremo passou a classificar os Recursos Extraordinários (RE) e Agravos de Instrumento que são submetidos à sua análise entre aqueles que trazem preliminar de repercussão geral e os que não trazem. Esses dados, disponíveis no site do STF, nos mostram que, apesar de uma queda bastante acentuada ter ocorrido, o número de processos com a referida preliminar (alegada e reconhecida) está se estabilizando em patamares ainda muito altos. Os Agravos de Instrumento com preliminar de repercussão geral parecem ter encontrado equilíbrio em torno

dos 18 mil processos por ano, ao passo que os REs com preliminar de repercussão geral parecem se estabilizar por volta dos 4 mil processos, conforme pesquisa extraída do *site* da FGV.

O grande volume não seria um problema, caso o Supremo conseguisse solucionar em prazo razoável a maioria dos casos. Ocorre que os dados disponíveis do *site* da Corte evidenciam o contrário. Até 15 de maio deste ano, havia sido reconhecida a repercussão geral de 605 temas, sendo que desses apenas 281 já possuem julgamento de mérito[1]. Ou seja, embora o STF tenha sido muito beneficiado pela entrada em vigor da repercussão geral, ainda encontra dificuldades para lidar com o volume de processos que admite (tem capacidade para lidar apenas com cerca 50% dos processos que chegam com preliminar de repercussão geral).

Fica claro, portanto, que a EC nº45/2004 serviu apenas como paliativo para a crise do Poder Judiciário que somente poderá ser solucionada com uma maior seletividade dos casos que podem ser objeto de análise da Corte. Tal afirmativa pode parecer contraditória, uma vez que, conforme visto acima, um dos objetivos principais da repercussão geral é justamente o de garantir que o STF somente se pronuncie nos casos em que seja verificada questão constitucional de grande relevância para a Nação. No entanto, há que se considerar que a seleção dos temas é feita pela própria Corte que, conforme apontado acima reconheceu como sendo de repercussão geral mais de seiscentos temas.

A análise dos temas nos quais há repercussão geral reconhecida evidencia que, apesar de o instituto ter sido implementado como objetivo de reduzir a demanda da Corte (o que de fato se realizou em certa medida), sua aplicação efetiva como filtro de relevância e pertinência constitucional dos temas depende essencialmente da aplicação que lhe é conferida pelo próprio STF.

Há que se considerar, ainda, que o Supremo não julga, de fato, o mérito dessas dezenas de milhares de casos. A Corte decide a questão em abstrato, e os processos são devolvidos para julgamento, com a aplicação do entendimento estabelecido na repercussão geral, às instancias inferiores. Em outras palavras, apesar do demonstrado impacto positivo da repercussão geral no STF, não se pode afirmar que essa vem produzindo julgamentos mais céleres no sistema judicial como um todo, uma vez que os processos ficam retidos nos tribunais inferiores aguardando a decisão da matéria pelo Supremo.

[1] http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=listas_rg

Independente dos números, essa situação gera um paradoxo: se, por um lado, os ministros do Supremo precisam julgar muito menos casos em comparação com o sistema que vigora antes da EC nº45/2004, por outro, isso não significa que os processos tenham se tornado mais céleres para as partes. Antes, o trânsito em julgado ocorria no próprio Supremo. Agora, é preciso aguardar uma decisão de um caso em abstrato pelo STF e que a instância inferior aplique a decisão ao caso, sendo ainda possível que a decisão geral não se aplique ao caso específico.

A repercussão geral reduziu drasticamente o número de processos que dependeriam de julgamento no âmbito do Supremo, mas pode não ter reduzido, do ponto de vista dos cidadãos, o número de recursos necessários até o trânsito em julgado de uma dada questão. Seu efeito pode até mesmo ter sido o inverso: em muitos casos, processos que já levaram anos para chegar até os tribunais podem ficar paralisados aguardando uma decisão do STF que, eventualmente, pode inclusive não se aplicar perfeitamente a seu caso. Nesta circunstância, haveria não apenas um aumento de tempo para a decisão final, mas também um aumento de etapas (FALCÃO; CERDEIRA; ARGUELHES, 2011, p.61-62.).

Portanto, a sobrecarga ainda existente no Supremo e sua perspectiva de agravamento nos próximos anos, conforme demonstrado pelos dados obtidos, não é apenas fruto de excessiva judicialização de temáticas por iniciativa dos advogados ou cidadãos. O referido quadro resulta também da opção de atuação do próprio STF que opta por manifestar-se em uma diversidade de temáticas, possivelmente para garantir a manutenção de seu *status* de órgão de cúpula, emitindo decisões que não apenas orientam, mas vinculam as instâncias inferiores, não necessariamente refletindo a democraticidade que se esperaria de uma Corte Constitucional.

4 CONCLUSÃO

Em face do breve estudo aqui desenvolvido a respeito do controle de constitucionalidade e da repercussão geral, tanto do ponto de vista legal, como de sua aplicação pelo Supremo, verifica-se a que o modelo de controle adotado no Brasil, apesar de pretensamente importado dos Estados Unidos, se afasta do sistema da Suprema Corte norte americana, não apenas por mesclar-se com o modelo continental europeu (configurando-se como sistema misto), mas também, e essencialmente, pela forma de atuação dos ministros.

Em razão do modelo adotado e das múltiplas portas de entrada ao STF, a reforma do judiciário perpetrada pela EC nº45/2004 não apenas era necessária, como surtiu, em parte, os efeitos desejados, reduzindo a demanda da Corte de maneira significativa. No entanto, apesar de estarem em vigor institutos como a repercussão geral, a mera previsão legal desses não garante a celeridade esperada dos processos, a menos que estejam aliados a uma prática menos centralizadora.

Os dados obtidos na pesquisa evidenciam que o acervo atual do STF está significativamente acima de sua capacidade de gestão e decisão, mas que tal cenário, que possui impactos diretos na vida dos jurisdicionados, não se deve apenas às questões externas à Corte, mas em grande medida a uma opção de atuação dessa.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, Virgílio. **O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública**. São Paulo: Revista de Direito Administrativo 250 : 2009, p. 197-227.

BARROSO, Luis Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. São Paulo : Saraiva, 2011.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988a. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_29.03.2012/index.shtm. Acesso em: 21 de março de 2016.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 16 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em Números: O Múltiplo Supremo.** Rio de Janeiro: FGV, 2011.