

O RESGATE DO VALOR CONSTITUCIONAL DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO PELA REPERCUSSÃO GERAL: PRÁTICA, INOVAÇÃO E ANÁLISE A PARTIR DOS DADOS.

Aline Dourado

Secretária Adjunta de Gestão de Precedentes do STF. Pós-graduada em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes e em Ordem Jurídica e Ministério Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público e Distrito Federal. Membro da Associação Brasileira de Direito Processual Civil (ABPC).

Júlio Luz Sisson de Castro

Pós-graduado em Processo Civil pelo UniCEUB. Supervisor do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Analista Judiciário do Supremo Tribunal Federal Integrante do Comitê Gestor do Banco Nacional de Precedentes (BNP). Colaborador do Grupo Operacional do Centro de Inteligência da Justiça Federal e do Poder Judiciário. Membro da Associação Brasileira de Direito Processual Civil (ABPC).

Resumo

O presente trabalho apresenta a sistemática da repercussão geral e seu potencial transformador, dentro da jurisdição constitucional, aponta sua imprescindibilidade para o resgate do valor constitucional do recurso extraordinário na apreciação das questões apresentadas ao Supremo Tribunal Federal, em controle difuso de constitucionalidade.

Além disso, o estudo detalha os dados dos casos já apreciados, em repercussão geral, faz uma leitura do volume processual, nos 17 anos de vigência desse regime, e do papel da inovação para sua efetiva aplicação.

Palavras-chave

Recurso extraordinário. Repercussão geral. Inovação. Dados.

Sumário

1. Notas introdutórias;
2. Histórico: a vida antes da repercussão geral;

3. A repercussão geral: uma ferramenta multifacetada e transformadora;
4. Dados: o que eles nos dizem e o que podem nos dizer;
5. Uma nova metodologia de julgamento dos recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida;
6. Inovação e repercussão geral: do plenário virtual à Vitória;
7. Conclusões;
8. Referências Bibliográficas.

1. Notas introdutórias

Se, na atualidade, é possível afirmar que parte importante da doutrina processualista nacionalⁱ aceita que há um verdadeiro sistema brasileiro de precedentes, muito por conta das alterações promovidas pelo Código de Processo Civil de 2015, tal sistema só existe, tendo em vista o sucesso da introdução da repercussão geral, no sistema jurídico pátrio, feita pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Especificamente, quanto ao regramento da repercussão geral trazido pela reforma, de modo muito singelo, o poder constituinte derivado reformador apenas introduziu um parágrafo no texto do artigo 102, que define a competência do Supremo Tribunal Federal, 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.

Como se confere do texto acima, o novo requisito introduzido pela denominada reforma do Judiciário não define o que de fato é a repercussão geral, tratando-se de uma verdadeira cláusula aberta que seria preenchida de significado somente pela regulamentação – legalⁱⁱ e regimentalⁱⁱⁱ – e, de forma mais refinada, pela interpretação dada pela Corte.

Ao olhar apenas a literalidade do dispositivo pode-se pensar que a mudança é meramente formal e focada na admissibilidade do recurso direcionado à mais alta Corte do país, mas, na verdade, a repercussão geral inaugura uma verdadeira revolução no cenário judicial brasileiro, em especial, na jurisdição constitucional, em recurso extraordinário.

Sobre a Emenda Constitucional nº 45/2004, na ocasião da Sessão Plenária de sua posse como Presidente da Corte, em 15 de maio de 2006, a Ministra Ellen Gracie enfatizou o entusiasmo do tribunal com as mudanças que estavam por serem implementadas:

Ao Supremo Tribunal Federal caberá, a partir da necessária regulamentação, aplicar com rigor os dois importantes mecanismos que permitirão a eliminação das demandas repetitivas envolvendo uma mesma questão de direito. A súmula vinculante e a repercussão geral poderão eliminar a quase totalidade da demanda em causas tributárias e previdenciárias. Para o estímulo ao investimento e ao empreendedorismo, é preciso que cada empresa, saiba quanto lhe será exigido de imposto, sem as intermináveis discussões que hoje se arrastam, a respeito das alíquotas aplicáveis e da extensão da base de cálculo. É preciso que o cidadão saiba quais benefícios sua contribuição previdenciária proporcionará no futuro e como serão reajustados de modo a garantir-lhe, quando já incapaz para o trabalho, a continuidade de um padrão de vida digno. O princípio da igualdade de todos perante a lei fica arranhado quando tais demandas, porque endereçadas a juízos diversos e aparelhadas por advogados de maior ou menor experiência profissional, recebem soluções desarmônicas. Os dois mecanismos, súmula vinculante e repercussão geral, tem o extraordinário potencial de fazer com que uma mesma questão de direito receba afinal tratamento uniforme para todos os interessados. Em curto prazo, portanto, teremos a solução da maior parte dessas demandas de massa. E, aliviado da carga excessiva que representam os processos repetitivos, o poder judiciário poderá dar trâmite mais célere às causas individuais que exigem tratamento artesanal.¹

Essa fala reflete muito bem o sentimento institucional da Corte em relações às mudanças, e, é preciso destacar, havia uma expectativa – talvez quase utópica – de que todas as mazelas da chamada crise do recurso extraordinário, considerado o grande volume de trabalho enfrentado pelo Tribunal, naquele momento, seriam corrigidas, com uma nova forma de acesso e julgamento.

Se é verdade que a visão esplanada não tenha alcançado, ainda, o seu potencial máximo, não há como negar de que as mudanças foram profundas: no modo de julgar, no acesso à Corte, e, também, nas estatísticas.

¹Acesso em 10/07/2024, disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/EllenGracie/Discursos/Proferidos/2006_abr_27.pdf

Quanto ao último ponto, se, de um lado não se pode realizar uma análise simplista quanto ao complexo fenômeno da litigiosidade e das variáveis que a afetam, de outro, é forçoso reconhecer que, após a implantação da repercussão geral, o STF reduziu seu drasticamente seu acervo.

E, ao final do mês de junho de 2024, a Corte registrou^{iv} o menor número de processos pendentes de julgamento desde 1994, com menos de 22 mil feitos, no total, e menos de 12 mil, considerados apenas os processos recursais^v.

É preciso frisar que o STF tem usado a repercussão de forma diferente e inovadora ao longo dos dezessete anos de sua existência, desde sua vigência, em 3 de maio de 2007, com a publicação da Emenda ao Regimento Interno nº 21, do Supremo que a regulamentou, houve o início de marcada e verdadeira metamorfose na principal forma de acesso ao tribunal em controle difuso de constitucionalidade.

Desde então, foram criados mais de 1.300 temas diferentes e fixadas mais de 800 teses de julgamento.

O Supremo passou a estabelecer como deve ser entendida a Constituição sob o regime da repercussão geral, com julgamento por amostragem, sem precisar conhecer de todos os recursos veiculando idêntica questão, tendo como efeito a expressiva redução de acervo, o que para uma Corte Suprema significa efetivamente dispor de mais tempo a ser dedicado para as questões de maior relevo, vale dizer, sem ter a sua competência diminuída para apreciar as matérias constitucionais.

Este artigo apresenta diferentes aspectos que a repercussão geral introduziu, no cenário jurídico nacional, além do seu impacto, sem ter a pretensão de esgotar o tema.

É importante ressaltar, desde logo, que o aspecto que será abordado como mais relevante é a resignificação que o julgamento do recurso extraordinário com repercussão geral admitida adquire no Supremo Tribunal Federal.

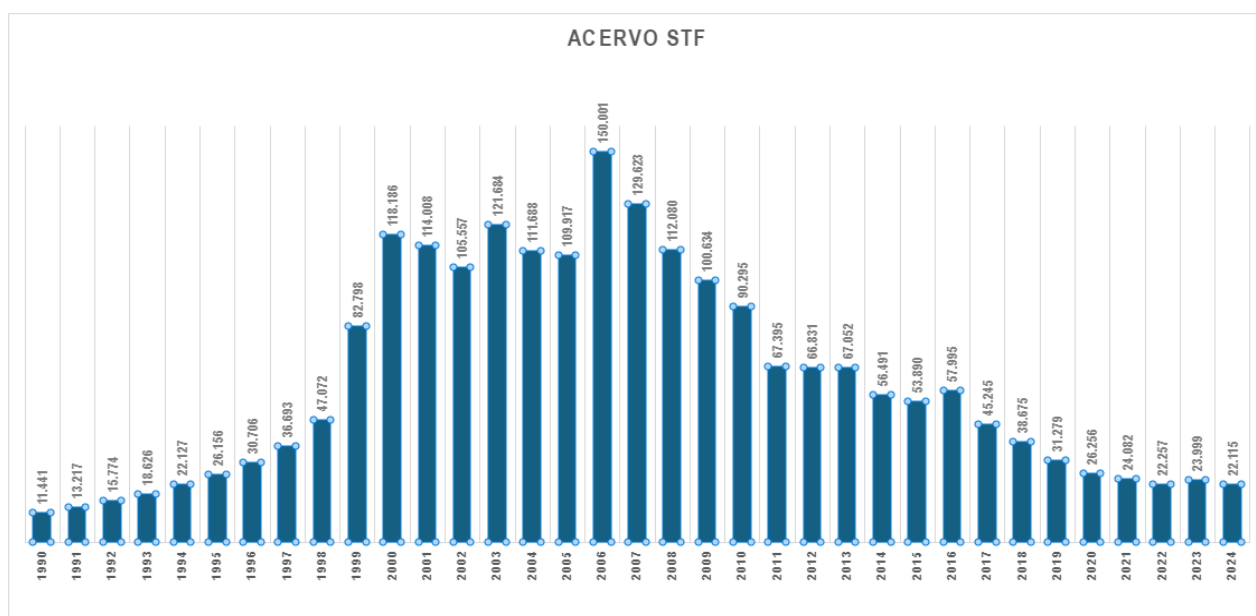
2. Histórico: a vida antes da repercussão geral

No final da década de 1990 e no início dos anos 2000 o Supremo Tribunal Federal atravessava a sua mais aguda crise numérica processual. A entrada de novos recursos crescia exponencialmente a cada ano, e, com isso, a Corte via que a cada ano seu acervo processual ficava maior.

O acervo processual era alimentado principalmente pelas classes processuais recursais, os recursos extraordinários e os agravos de instrumento para a subida de recursos extraordinários que respondiam por mais de 90% de todos os processos novos a cada ano.

No final do ano de 2006, o Supremo chegou ao seu maior acervo histórico com mais 150mil processos em tramitação. Naquela data, a composição do acervo era de 134 mil processos recursais e apenas 15mil de processos originários. A crise, portanto, estava focada nas classes recursais.

O gráfico com a evolução histórica anual do acervo processual a cada ano demonstra de forma clara o tamanho da crise enfrentada na jurisdição constitucional brasileira:



Dada essa ambiência, já haviam sido utilizadas algumas estratégias para a diminuição do acervo processual do STF, principalmente focadas em ampliação da produtividade e da eficiência, contudo as médias até 2006 não se mostraram eficazes por si só para a manutenção do acervo da Corte em patamares adequados.

Uma das estratégias para o desafogar o STF a foi a criação do Superior Tribunal de Justiça transferindo para o novo tribunal a competência para apreciar em grau extraordinário as ofensas à interpretação da legislação federal infraconstitucional. A divisão criada em 1988, contudo, não evitou o aumento do acervo processual de ambas as cortes nas décadas seguintes, conforme será mostrado, detalhes, no tópico destinado aos números.

Outra estratégia foi a aplicação "enunciado de súmula", inicialmente criados a fim de efetivar uma sistematização e fácil identificação da jurisprudência da Corte e simplificar os julgamentos de casos.

A ideia foi do Ministro Victor Nunes Leal, que define a sistemática de utilização das súmulas, nas suas próprias palavras, a seguir:

"A Súmula do STF, como repositório de jurisprudência, tinha por finalidade significativa discenir as hipóteses que se repetem, com frequência, daquelas que mais raramente são submetidas ao Supremo Tribunal. Em relação a elas, impunha-se adotar um método de trabalho, que permitisse o seu julgamento seguro, mas rápido, abolindo formalidades e desdobramentos protelatórios. Esses casos, pela frequência com que se reproduziam, ficavam despojados de importância jurídica e não se justificava perda de tempo.^{vi}

A iniciativa das súmulas foi incorporada no regimento interno do STF em 1963 e hoje está disseminada em todos os tribunais nacionais.

A criação de um verbete sumular era uma forma portanto de simplificar o julgamento de determinados recursos, sem gastar o tempo da Corte em processos que não contribuíram para formação de uma opinião jurídica relevante.

Foram muitas as Súmulas criadas para justamente para orientar e restringir o cabimento de recursos ao de processos ao Supremo, apenas para relatar alguns exemplos mais evidentes:

- Súmula 279 - Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário;
- Súmula 280 - Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário;
- Súmula 281- É inadmissível o recurso extraordinário, quando couber na justiça de origem, recurso ordinário da decisão impugnada;
- Súmula 282 - É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada;

- Súmula 283 - É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles;
- Súmula 284 - É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia;
- Súmula 287 - Nega-se provimento ao agravo, quando a deficiência na sua fundamentação, ou na do recurso extraordinário, não permitir a exata compreensão da controvérsia.

Todos esses enunciados de súmulas de jurisprudência foram estabelecidos na primeira sessão que deliberou sobre a criação de enunciados e ainda se encontram vigentes mais de uma metade de século depois.

Se por um lado as súmulas, de fato, facilitaram o julgamento dos recursos, por outro no período analisado não tiveram impacto para diminuição da entrada de processos.

Diante de um acervo crescente, a estratégia do Supremo foi utilizar a decisão monocrática, ao invés da colegiada, para conseguir maior agilidade nos julgamentos.

Para se ter ideia, no ano de 2006 e 2007, registram cada um destes anos mais de cem mil decisões monocráticas proferidas no Supremo Tribunal Federal^{vii}.

Ou seja, as súmulas foram ótimas para acelerar circuitos processuais dentro da própria Corte aumentando a produtividade interna, entretanto não são mecanismo que trabalhem de forma eficaz a entrada de novos recursos.

Todas as iniciativas para frear o volume processual, antes da repercussão geral, tiveram méritos, mas não foram capazes de impedir a elevação exponencial do acervo.

É possível apontar alguns aspectos que parecem ser essenciais para entender o porquê do aumento do volume processual.

Primeiro, os efeitos dos julgamentos em recurso extraordinário, no STF, surtirem efeitos somente entre as partes em litígio, antes da repercussão geral, o que fazia com que o Tribunal fosse instado a se manifestar sobre a mesma questão sempre um novo recurso fosse endereçado à Corte.

Outro ponto que se mostra relevante para essa análise, é o fato de não haver filtro que impedisse qualquer ação ajuizada de chegar ao Supremo Tribunal Federal, independentemente da sua relevância para além do caso em julgamento.

Sobre esse primeiro aspecto, é paradigmática a reportagem do ano de 2006, abordando a “irrelevância suprema” dos casos que chegavam ao Supremo Tribunal Federal por meio dos vários recursos interpostos apenas por conta de inconformismo das partes, sem que se acrescentasse qualquer discussão de cunho constitucional.

O texto de Maria Fernanda Erdelyi sobre um processo em que o caso tratava de “cachorro morto atropelado” em que apenas se discutia danos materiais e morais de um atropelamento do animal já sem vida, em uma autoestrada brasileira^{viii}. Não havia qualquer discussão constitucional pertinente a ser analisada e o recurso, como tantos outros, era apenas usado de forma protelatória pelas partes.

O fato é que naquele período qualquer ação judicial iniciada tinha o potencial de chegar à mais alta Corte do país, bastando para tanto que a parte interpusesse o respectivo recurso.

Até mesmo, o juízo primeiro de admissibilidade, feita pelos tribunais de origem para previamente analisar a pertinência dos recursos, era vista apenas como uma etapa a ser vencida para a subida do extraordinário.

Outro ponto que merece nota é o fato de não haver qualquer mecanismo para verificar a necessidade de envio do recurso extraordinário ao STF, por mais que houvesse já orientação cristalizadas pela jurisprudência do Supremo, o que levava a Corte a adotar a chamada jurisprudência defensiva, mais focada em óbices impeditivos do conhecimento de recurso do que com o julgamento do mérito.

Isso permitia que a Corte permanecesse especialmente vulnerável à chegada de demandas de massa, às vezes, aos milhares de processos, em ondas.

Um exemplo bem interessante desse fenômeno, foi o julgamento dos REs 416.827 e 415.454, e de quase cinco mil^{ix} recursos sobre idêntica questão jurídica, na mesma assentada, no início de 2007, antes, portanto, da vigência da repercussão geral. Discutia-se, nesses casos, a possibilidade de

majoração dos benefícios de pensão por morte concedidos anteriormente para 100% do salário-de-benefício, a partir da vigência da Lei 9.032/95, que definiu a nova forma de cálculo.

3. Repercussão geral: uma ferramenta multifacetada e transformadora

Esse o quadro, é importante ponto de partida estabelecer que a repercussão geral, dentro do desenho institucional do Supremo e da jurisdição constitucional, é muito mais que um requisito de admissibilidade.

Com efeito, a repercussão geral tem características de requisito de admissibilidade, de técnica para formação de precedente de estrita observância e de filtro recursal.

Primeiro, é um requisito do recurso extraordinário, inserido no sistema jurídico brasileiro pela Emenda à Constituição nº 45/2004, e que passou a ser exigido desde maio de 2007, em que a parte recorrente deve demonstrar sua existência, vale dizer, deve fundamentadamente apresentar as razões da relevância da questão constitucional levada ao STF, sob o ponto de vista econômico, político, social ou jurídico e que ultrapasse os interesses subjetivos daquela causa, vale dizer, que a questão tem patamar constitucional de elevada importância com impacto ou potencial de resolver não somente aquela ação e, por isso, precisa ser decidida pela Corte Suprema.

O segundo aspecto é o de técnica concentrada de formação de precedente qualificado, nos termos dos artigos 1.035 e 927 do Código de Processo Civil, uma vez que, sob esse regime, o STF estabelece tese que terá aplicação nos demais casos idênticos.

E o terceiro é o caráter de filtro pelo qual a Corte define sua pauta, em sede de recurso extraordinário.

Quanto a esse ponto – da faceta da repercussão geral como filtro – é importante destacar que essa prática está entre os critérios e procedimentos adotados por diferentes cortes ao redor do mundo para a admissão de recursos. Alguns dos mais conhecidos são:

- **Alemanha:** O Tribunal Constitucional Federal interpreta a “importância constitucional geral” ou “fundamental importância” como uma questão jurídica que aprimorar a unidade da jurisdição e seja relevante para o desenvolvimento do direito.
- **Argentina:** A Suprema Corte de Justiça adota o critério de “transcendência” para rejeitar recursos extraordinários que não apresentem questões substanciais ou de relevância.
- **Colômbia:** A Corte Constitucional possui uma seleção discricionária de tutelas, visando preservar a integridade e supremacia da Constituição.
- **Espanha:** O Tribunal Constitucional avalia a “especial transcendência constitucional” para admitir recursos de amparo, considerando sua importância para a interpretação e aplicação da Constituição e para determinação do alcance e do conteúdo dos direitos fundamentais. É conteúdo aberto, que dá à Corte ampla margem para interpretação.
- **Estados Unidos: Caso Maryland v. Baltimore Radio Show (1930)** – Caso envolve a morte de duas garotas que foram assassinadas em curto espaço de tempo, causando comoção na cidade. Uma estação de rádio anunciou que o assassino havia sido preso; havia confessado e reencenado o crime; e desenterrado a arma usada. O Tribunal de origem questionou se a transmissão da rádio teria afetado a administração da justiça e concluiu que, embora não tivesse efeito sobre os juízes, afetou os jurados potenciais, já que a transmissão havia alcançado todo o estado. O Tribunal de Apelações de Maryland decidiu que o poder de punir foi limitado pela Primeira e Décima Quarta Emendas. *Writ of certiorary* – negado pela Suprema Corte ao argumento de que não houve ao menos quatro ministros que consideraram desejável rever a decisão rever uma decisão da corte inferior como uma questão “de sólida discricção judicial”.
- **Reino Unido:** ao analisar decisões de deferimento ou indeferimento para os Permissions to Appeal, no mês de dezembro de 2020, registrou-se a improcedência por “ausência de questão de direito de ampla relevância pública *“(the application does not raise an arguable point of law of general public importance)”*”.

Esses critérios refletem a busca por um equilíbrio entre a necessidade de revisão judicial e a eficiência do sistema jurídico, permitindo que as cortes de cúpula ou supremas, como denominam

Marinoni e Mitidiero^x, concentrem-se em casos que tenham significativa importância jurídica e constitucional.

Com efeito, para além de um efeito meramente sobre os números, esse caráter da repercussão geral favorece o desempenho da vocação Constitucional pelo STF – de guarda da Constituição da República, de Corte Constitucional e de precedentes, isso na medida em que a adequada seleção das questões constitucionais a serem julgadas, que transcendem os interesses da causa e ostentam relevância sob o ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, traz racionalidade para o sistema e permite a solução definitiva de demandas tormentosas, socialmente impactantes e que, por vezes, que traduzem demandas de massa.

Mas é essencial relevar que esse não é uma constante nem o ponto distintivo da repercussão geral, senão uma das possibilidades que se lhe apresenta.

Colocada essa premissa, tem-se que a repercussão geral não é ferramenta unicamente voltadas à gestão do volume processual.

E mais, é ferramenta apta a reduzir ou lançar luzes sobre a denominada zona de penumbra (denominação forjada por Marinoni e que diz respeito às demandas em que podem ser definidas ora pelo STF ou ora pelo STJ), com a clara e conclusiva definição sobre a quem compete dar a última palavra sobre determinada questão jurídica controvertida, seja o próprio Supremo, seja o STJ, o TST, por exemplo.

Essa organicidade imprimida com a utilização do regime da repercussão com o sinal trocado, vale dizer, afirmando a ausência de repercussão geral por se tratar de questão infraconstitucional, é benéfico para o sistema, irradiando efeitos para além do caso em julgamento.

Além disso, algo que desafiava a eficiência e a própria lógica do sistema era a Suprema Corte ser provocada a decidir uma questão jurídica constitucional e ter que fazer isso um sem-número de vezes, em razão de ter efeito meramente entre as partes daquele caso.

Ora, se a Corte Constitucional revela o sentido que a Constituição tem em relação a determinada questão, a determinado tema jurídico, não há por que ter que fazer isso repetidamente para, de modo automatizado, realizar a mesma tarefa, e decidir de novo o que já julgou. Essa prática não pode ser visualizada como adequada somente pela alteração das partes envolvidas, ausentes quaisquer ingredientes novos seja para que se manifeste sobre distinção ou para que avance para superação nos casos de mutação constituição, evolução normativa ou social relevantes.

Isso não auxiliava no desenvolvimento do direito e até pode deixar o jurisdicionado desorientado, uma vez que, gera ambiente que pode propiciar a produção de decisões divergentes, causando a insegurança, falta de previsibilidade e quebra da isonomia.

Já no contexto da repercussão geral, esse cenário passou por profundas e importantes transformações. O STF, utilizando a repercussão, desde o primeiro tema criado – Tema 1^{xi}, de relatoria da ministra Ellen Gracie, o STF – nunca parou de evoluir.

Essa busca para dar o melhor aproveitamento ao instrumental com o qual o sistema o aparelhou foi o caminho para o resgate do valor atribuído pelo artigo 102, III, da CF, para dentro da competência do STF, em controle difuso de constitucionalidade, para exercer sua atividade precípua de guarda da Constituição, ou, como leciona a professora Taís Schilling:

Como se percebe, a repercussão geral trouxe muito mais que uma condição para o conhecimento de recursos extraordinários pela Suprema Corte. Aqueles que nela identificam apenas um filtro, voltado a reduzir a massa substancial de recursos que, em tese, poderiam aportar no STF, desconhecem seu imenso potencial para a efetividade da jurisdição constitucional.

A verdade é que o novo regime, iniciado com a Emenda Constitucional 45/2004 e implantado através de alterações no CPC, mudanças no Regimento Interno e sucessivas decisões sobre procedimento é capaz de qualificar ainda mais as decisões sobre matéria constitucional, por permitir que nos julgamentos dos recursos-paradigma sejam agregados elementos de convicção provenientes de seus múltiplos, por racionalizar a pauta do Plenário, por ter efeito multiplicador por permitir que o STF assuma definitivamente a função de Corte Constitucional.^{xii}

Como referido pela professora, a mudança na dinâmica de atuação da Corte ao apreciar as questões, em recurso extraordinário foi enorme. Essas transformações trouxeram consequências para o próprio tribunal, para os tribunais e juízes, e para os representantes das funções essenciais da justiça.

Para o STF, a repercussão geral é um importante instrumento, que garante sua esmerada atuação enquanto guarda da Constituição. Com o uso desse regime o Tribunal define sua pauta, define de forma clara sua competência e estabelece teses jurídicas para aplicação nos demais casos idênticos, imprimindo racionalidade e eficiência, além de garantir isonomia e segurança jurídica.

A possibilidade de apreciar a questão de forma definitiva, vale dizer, sem ter que atuar na eventual correção de todos os recursos sobre determinada matéria aliada à faculdade de não conhecer dos recursos que não ostentem transcendência e relevância permitiu ao Supremo se comportar como, na essência, foi projetado no texto da Constituição Federal de 1988, ou seja, como Corte de precedentes, cuja atuação contribui para atribuição de sentido ao texto constitucional, como leciona

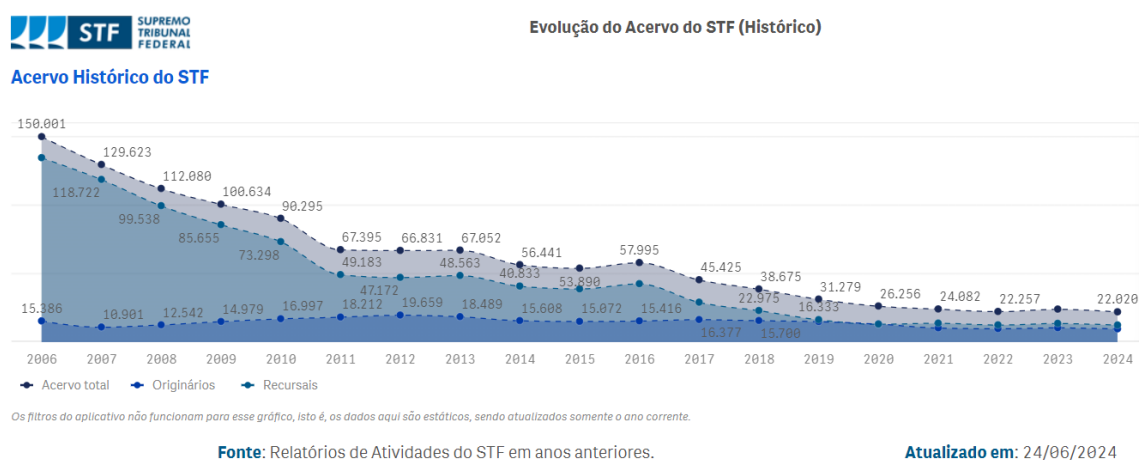
Marinoni^{xiii}, e sem se perder num sem número de processos que somente acarretavam retrabalho e risco de dispersão jurisprudencial.

Para os demais tribunais e juízes, a atuação é de colaboração na construção de sentidos e no desenvolvimento da Constituição, porque compete a eles a atuação para aplicação dos precedentes formados sob o regime da repercussão geral, nos termos dos artigos 927, 1.030 e 1.040 do Código de Processo Civil de 2015, em atividade dotada de alto grau de sofisticação para verificar se o caso em análise é contemplado no enquadramento fático do precedente e se as questões relevantes estão presentes, ou seja, se é verificada distinção consistente apta a afastar sua observância.

E para os representantes das funções essenciais operar com o recurso extraordinário não como forma de revisão e de garantido acesso ao STF, mas como recurso que deve levar ao conhecimento da Corte questão que revela importância econômica, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses das partes litigantes do caso. E mais, tendo presente que, se a questão já foi objeto de tema de repercussão geral, aumenta a carga argumentativa para apontar distinção ou necessidade de superação.

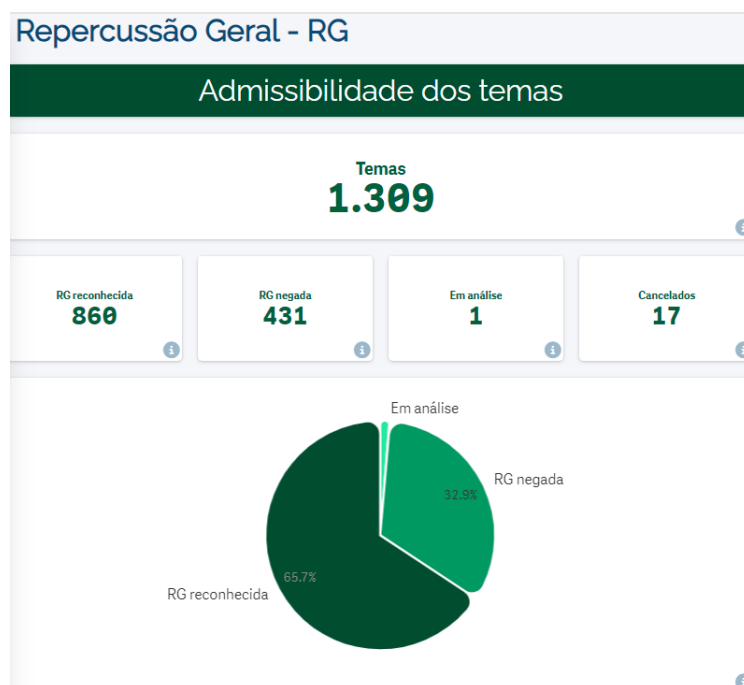
4. Dados: o que eles nos dizem e o que podem nos dizer

Em 2006, o STF tinha em seu acervo o impressionante número de 134.614 processos recursais, como se confere do quadro abaixo^{xiv}:



A queda dos números de processos desde que o STF iniciou o trabalho com o regime da repercussão geral foi bastante expressiva.

E significativos igualmente são os números de questões apreciadas sob essa sistemática. O STF criou desde 2007 1.309 temas, sendo 860 pela presença de repercussão geral e 431 pela sua ausência (há 17 temas cancelados, por diversos motivos, e 1 tema em análise no Plenário Virtual), conforme quadro abaixo:

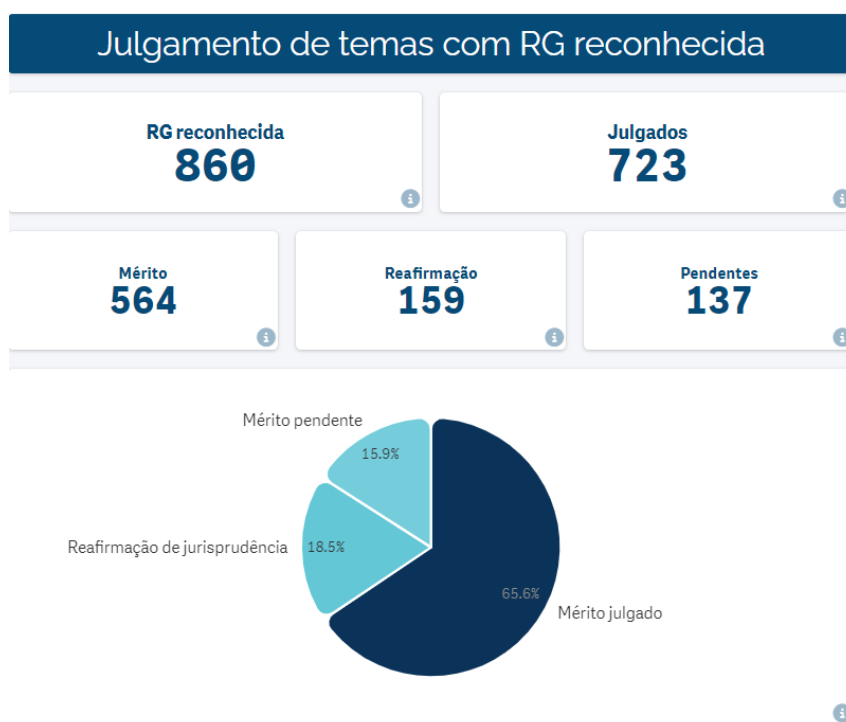


Quanto à atuação como filtro, é importante destacar que, em apenas 47 oportunidades – dentre os 431 temas apontados no painel acima –, o STF entendeu pela ausência de repercussão geral, mesmo diante de questão constitucional. O que exterioriza com mais propriedade a repercussão geral como filtro, ou, nas palavras de Marinoni (2022), apresenta do uso virtuoso do poder de não decidir.^{xvi}

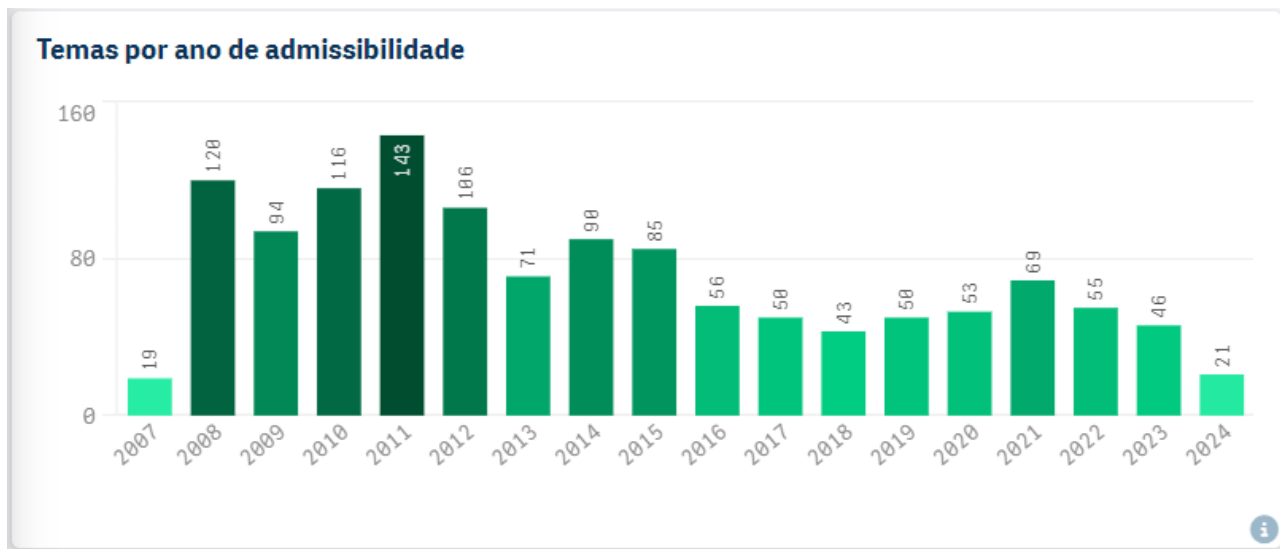
Além disso, merece nota, a possibilidade que adicionada pela Emenda ao Regimento Interno nº 54, em junho de 2020, no regime da repercussão: o de definição de ausência de repercussão geral apenas para o caso, com efeitos limitados ao processo em exame, que foi inserida no RISTF defendida pelo professor Frederico Montedônio Rêgo^{xvii} como um instrumento de seleção qualitativa de recursos extraordinários, porquanto permite e realça o uso de juízo discricionário e comparativo para

a admissão da repercussão geral, vale dizer, o STF pode entender pela irrelevância mesmo diante de questões constitucionais^{xviii}.

Entre 2007 e junho de 2024, o STF julgou o mérito de 723 temas, no universo de 860, em que afirmou que estabeleceria tese. Há 137 pendentes de julgamento, como se confere do quadro abaixo:



No mesmo período (entre 2007 e 2024), o trabalho com a admissibilidade de temas de repercussão geral foi considerável. Considerados os últimos cinco anos, a média de questões submetidas à verificação da compatibilidade com o regime foi, em média de 54 ocorrências, por ano.



Quanto aos julgamentos de mérito – ponto sensível que sempre gerou muitas críticas ao sistema – a ampliação da utilização do Plenário Virtual, durante o período da pandemia, propiciou baixa no estoque de temas a julgar. Tendo sido observado que o STF julga em média (excluído o ano de 2020), considerados os últimos cinco anos, 43 temas por ano. Veja-se:



É certo que, outras iniciativas foram adotadas para aumentar a produtividade e reduzir o estoque de processos. Exemplo disso, foram os filtros estabelecidos para atuação da Presidência, antes mesmo da distribuição dos recursos, além da atuação dedicada de todos os ministros da Corte.

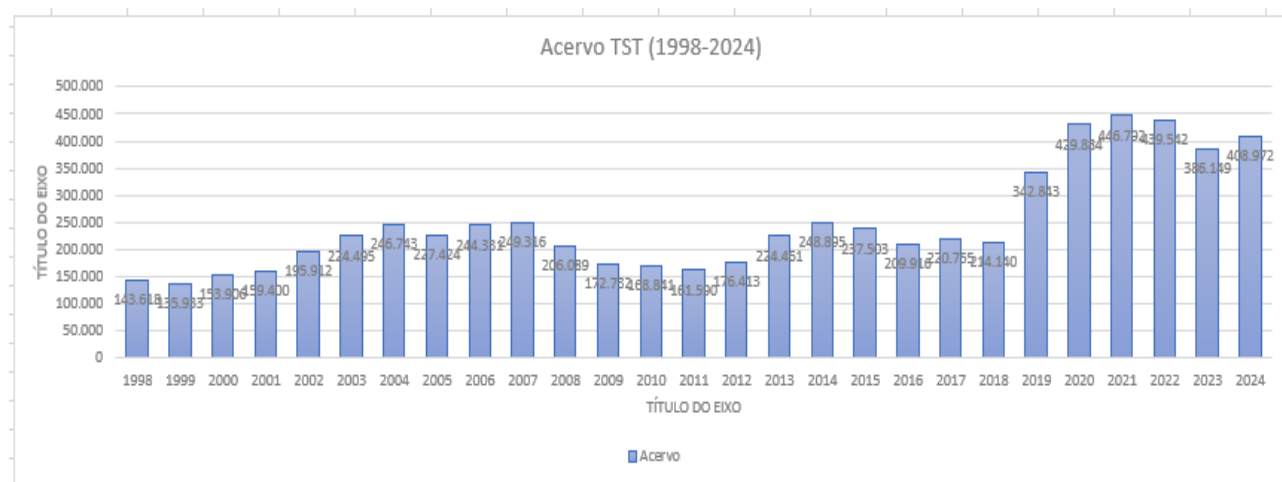
Se de um lado, não há informações seguras e completas quanto ao verdadeiro impacto da repercussão geral, no sistema de justiça. De outro, é importante reconhecer que somente o Supremo trabalha com instrumento de tão ampla potência, dentro do Judiciário e, como foi apontado acima, extraíndo dele a maior eficiência durante esses 17 de vigência.

Em comparação com os acervos do STJ e do TST, dispostos respectivamente nos quadros abaixo, que não dispõem do instrumental de mesmo potencial da repercussão geral – pelo menos até agora (há grande expectativa quanto à regulamentação da relevância da questão de direito federal infraconstitucional), percebe-se que não foi experimentada a mesma redução do acervo.

Gráfico com a evolução do Acervo do Superior Tribunal de Justiça^{xix}:



Acervo do Tribunal Superior do Trabalho:



Um avanço importantíssimo para o atual Banco Nacional de Precedente, existente no portal do Conselho Nacional de Justiça, em cumprimento ao art. 979 do CPC, e que mostra o impacto dos sobrestamentos em razão dos temas de repercussão geral, seria a mensuração efetiva do impacto da aplicação dos temas, monitorando todos os casos abrangidos, vale dizer, mesmo de processos que não passaram por sobrestamento.

Esse monitoramento seria apto a demonstrar qual o resultado efetivo da repercussão geral em termos numéricos, não somente no Supremo, mas no Judiciário e trazer ricas informações para implementação de políticas quanto à redução de litigiosidade.

5. Uma nova metodologia de julgamento dos recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida

A repercussão geral trouxe mudanças profundas no sistema processual brasileiro, mas a mais significativa de todas foi a nova forma da Corte de julgar os recursos extraordinários. Após o reconhecimento da repercussão geral, o processo paradigma integra de forma definitiva à dinâmica e à significância da jurisdição constitucional.

Ao julgar na repercussão geral com a prévia ciência da sociedade, a admissão de terceiros e a fixação de teses de julgamentos, entre outras inovações, o Supremo expressa o seu posicionamento sobre determinada questão. Ao fazê-lo, a Corte estabelece normas de condutas, que mais do que

orientar aos juízes nacionais, podem transformar a sociedade como um todo, extravasando seus efeitos, por vezes, para além da jurisdição.

O julgamento do recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida pela Corte muda a metodologia que a Corte aborda a questão. Os ministros ao apreciar o tema, em julgamento no plenário, têm ciência prévia da discussão que será debatida, pois a admissão já foi realizada no Plenário Virtual da Repercussão Geral.

Além disso, passada essa etapa primeira, agora o foco do julgamento não é mais o do reconhecimento, ou não, daquele recurso, é exclusivamente desenvolvido para equalizar as posições dos integrantes da Corte sobre qual a norma jurídica constitucional que deve ser construída para aquele paradigma.

Tem-se uma nova página em termos de segurança jurídica, equidade e isonomia. O julgamento é focado na revelação do entendimento constitucional sobre a matéria no Supremo Tribunal Federal, e não mais centrada na resolução do caso concreto. A resposta do caso e dos demais devem seguir o entendimento explanado pela Corte. A mudança de perspectiva pode parecer sutil, mas tem efeitos exponenciais.

Com a finalidade de potencializar os efeitos das decisões tomadas, a Corte estabeleceu também a etapa de formulação de teses de julgamentos. Elas visam refletir a posição formada pela Corte, considerada as premissas do caso em debate e, mais significativamente, o entendimento sobre a questão constitucional de acordo com o entendimento dos ministros do STF.

Por algumas vezes, a Corte deixa para fixar a tese em momento posterior a finalização do julgamento, justamente para se buscar uma redação que melhor reflita o posicionamento da Corte.

A criação de teses de repercussão geral, após a finalização do julgamento do processo paradigma, é elemento fundamental para que se tenha a publicidade adequada sobre o que foi decidido pelo tribunal, e possibilitando a sua aplicabilidade aos demais casos, judiciais ou não.

Uma das primeiras mudanças na jurisdição constitucional após a repercussão geral foi como dar resolução às demandas de massa com cunho constitucional pela Corte. Se antes os

posicionamentos eram feitos individualmente, agora a posição da Corte, expressada em um caso paradigma, estabelecem as premissas para a irradiação de efeitos para ~~os demais~~ casos semelhantes.

Grandes questões envolvendo direito tributário, direito previdenciário, envolvendo servidores e administração pública foram analisadas de forma centralizada, possibilitando que a posição da Corte seja expressa de forma efetiva e clara.

Dois temas de repercussão geral, registrados sobre os números 69 e 810, são exemplares para explicar este fenômeno. O tema 69, trata da “Inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS e da COFINS”, uma questão tributária que afeta particularmente quase todos os contribuintes, pessoas jurídicas brasileira, foi um dos primeiros temas de repercussão geral reconhecida, no ano de 2008. Foi mais um tema de transição, onde o STF já havia começado a discutir a matéria antes da Emenda Constitucional da Reforma do Judiciário e, com a possibilidade de se reconhecer a repercussão geral, com efeitos vinculantes, o faz para a melhor gestão processual. A relatora Ministra Cármen Lúcia expressamente tratou da questão na afetação do tema:

“A questão constitucional discutida no recurso extraordinário é também objeto do Recurso Extraordinário n. 240.785, Relator o eminente Ministro Marco Aurélio, pendente ainda de conclusão de julgamento no Plenário do Supremo Tribunal Federal em razão de pedido de vista do eminente Ministro Gilmar Mendes. Naquele julgamento, contam-se seis votos no sentido do seu provimento, tendo havido o pedido de vista pelo douto Ministro Gilmar Mendes, contrapondo-se um dos votos à conclusão do eminente Relator. A afetação daquele recurso, cujo objeto é a inclusão do ICMS na base de cálculo da COFINS e da contribuição ao PIS ao Plenário deste Supremo Tribunal Federal sugere, de pronto, o que me parece ser inegável repercussão jurídica, econômica e social de que se reveste o tema. Todavia, insuficiente será a finalização daquele julgamento sem a qualificadora constitucional da repercussão geral, que, uma vez reconhecida, oferece solução definitiva sobre a matéria e impede a repetição processualmente indevida e socialmente onerosa de outros processos com identidade de objetos e efeitos”. (RE 574.706-RG, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 24.04.2008, DJe 16.05.2008)

Segundo os dados disponíveis no Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios, vinculado ao Conselho Nacional de Justiça, o tema permitiu o sobrestamento de pelo menos 17 mil ações em tramitação nas diferentes instâncias do Poder Judiciário.

A afetação do tema leva a formação de uma posição final da Corte sobre a questão, feita por seu Plenário, em 2017, e explicitada em acórdão fundamentado com mais de duzentas páginas com votos

de todos os ministros. Ou seja, pode se dizer que **essa** é uma posição definitiva sobre o tema e deve ser aplicada em outros casos semelhantes.

A relatora ao final do seu voto propõe uma tese de julgamento para que seja validada pelos demais ministros: “O ICMS não compõe a base de cálculo para fins de incidência do PIS e da COFINS”. Sendo aprovada pela maioria dos ministros a tese pode ser aplicada a todos os casos que discutem a mesma questão, de forma equânime e com segurança jurídica para todos os envolvidos. Todos os casos terão a mesma solução constitucional, superando os exames específicos de mera admissibilidade recursal, para a aplicação de um precedente definitivo da Corte dentro de sua jurisdição constitucional.

Ao fazer um julgamento que, necessariamente, terá a ampliação de sua aplicação a outros casos e com pretensão de definitividade naquilo decidido, a Corte também possui de novas formas para estabelecer tais diretrizes, por exemplo, estabelecer modulações nos efeitos temporais daquilo que, porventura, fosse decidido. A modulação de efeitos da decisão muito mais do que julgar o caso concreto, visa estabelecer marcos para assegurar o cumprimento da decisão com respeito a segurança jurídica e a isonomia.

Foi o que ocorreu no Tema 69/RG, onde foi considerado que a tese firmada no julgamento modificava a jurisprudência dominante do Tribunal, até então estabelecida, e considerou ainda a relatora “a crise fiscal da União”, o “gravoso impacto no equilíbrio orçamentário e financeiro dos Estados” e a alegação de “impossibilidade de a Receita Federal do Brasil aplicar a decisão em questão,” de forma puramente retroativa, adequadamente”. Assim, definiu que:

“A atual incidência da sistemática de repercussão geral, com efeitos erga omnes e vinculante aos órgãos da Administração Pública e ao Poder Judiciário, recomenda o balizamento dos efeitos do que decidido neste processo, para preservar a segurança jurídica dos órgãos fazendários, ressalvados os casos ajuizados até a data da sessão de julgamento, em 15.3.2017. Admissível a produção de efeitos retroativos para os cidadãos que tinham questionado judicial ou administrativamente a exação, até a data daquela sessão de julgamento.”

Portanto, a Corte entendeu que, a partir da data de julgamento, ~~que~~ a administração pública não poderia mais aplicar entendimento diferente daquele estabelecido pela Corte, mesmo para um caso que não tenha sido ajuizado, demonstrando, empiricamente, uma nova forma de se estabelecer

relações jurídicas. A norma não é somente para aplicação pelo Poder Judiciário, é uma norma de conduta para todo o país.

No caso em questão, o STF ainda estabeleceu um novo tema para reiterar a modulação de efeitos definida no Tema 69/RG. Após o julgamento, ainda havia controvérsia jurisdicional a respeito de como se aplicar a modulação de efeitos. Assim, a então Presidente do STF, Ministra Rosa Weber, propôs novo tema de repercussão geral para “a correta interpretação da modulação de efeitos definida por esta Suprema Corte ao julgamento do Embargos de Declaração no RE 574.706/PR, Tema 69 da repercussão geral”. O tema foi registrado com o número 1.279 e a repercussão geral foi reconhecida, de forma unânime, com reafirmação de jurisprudência já com a fixação de uma tese de julgamento^{xx}.

Ao estabelecer o novo tema, a Ministra Rosa Weber ressalta como a repercussão geral é importante para garantir a segurança jurídica e a isonomia:

“A racionalização da prestação jurisdicional por meio do instituto da repercussão geral provou-se hábil meio de realização do direito fundamental do cidadão a uma tutela jurisdicional mais célere e mais eficiente. O sistema de gestão qualificada de precedentes garante, ainda, maior segurança jurídica ao jurisdicionado, ao permitir que o entendimento desta Suprema Corte, nos temas de sua competência, seja uniformemente aplicado por todas as instâncias judiciais e em todas as unidades da federação”.

Outro tema muito interessante para ilustrar esta relevante mudança de perspectiva é o Tema 810/RG. Neste caso, o STF lidou com a questão de quais seriamos juros de mora e correção monetária aplicáveis nas execuções contra à Fazenda Pública, especificamente nas alterações feitas pela Lei 11.960/2009 no art. 1º-F da Lei 9.494/1997. A decisão da Corte foi pela inconstitucionalidade parcial das alterações do dispositivo, mas além de solucionar a inconstitucionalidade, a Corte também decidiu sobre como aplicar o precedente, apontando qual índice deve ser aplicado, disse o Ministro Relator, Luiz Fux, no final do voto ao determinar a forma de aplicação do precedente:

“(iii) atualizado monetariamente segundo o IPCA-E desde a data fixada na sentença e (iv) fixados os juros moratórios segundo a remuneração da caderneta de poupança, na forma do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 com a redação dada pela Lei nº 11.960/09.”

[...] “A fim de evitar qualquer lacuna sobre o tema e com o propósito de guardar coerência e uniformidade com o que decidido pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a questão de ordem nas ADIs nº 4.357 e 4.425, entendo que devam ser idênticos os critérios para a correção monetária de precatórios e de condenações judiciais da Fazenda Pública. Naquela oportunidade, a Corte assentou que, após 25.03.2015, todos os créditos inscritos em precatórios

deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E). Nesse exato sentido, voto pela aplicação do aludido índice a todas as condenações judiciais impostas à Fazenda Pública, qualquer que seja o ente federativo de que se cuide”. (RE 870.947, (Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 20-09-2017, DJe 20.11.2017)

Ou seja, houve a expressa preocupação de como aplicar o precedente explicitado, a partir da definição de critérios objetivos, para uniformizar a aplicação a todos os demais casos. Como a questão em discussão refletia sobre todas as execuções, esse é certamente um dos temas de repercussão geral mais aplicados, com dados de sobrestamento de mais de 150 mil processos. E, de fato, trata-se de tese (norma jurídica) que continua a ser aplicada a todas as condenações judiciais contra a fazenda pública, referentes aquele período. Infelizmente, não temos a coleta de dados referentes às decisões judiciais que aplicavam tal precedente, mas o fato é que apenas o julgamento com efeitos erga omnes, assim como ocorre no controle concentrado, encerra a discussão jurídica, estabelecendo a norma constitucional e garantindo a segurança jurídica.

Após a definição da tese jurídica, o STF recebeu ainda uma quantidade significativa de recursos em que as cortes de origem não se retratavam, sem aplicar o entendimento do Tema 810/RG, mantendo a aplicação de índices diversos de correção monetária e juros moratórios, tendo em vista que naqueles casos havia determinação diversas feitas durante o juízo de conhecimento, com trânsito em julgado. Para elucidar tal situação, a Corte novamente faz a criação de um novo tema de repercussão geral, especificamente para tratar sobre o que deveria preponderar: a aplicação do posicionamento da Corte ou a circunstâncias do caso particular. O tema foi afetado sob o n. 1170, e sua tese de julgamento ficou assim explanada, com voto condutor do Ministro Nunes Marques:

“É aplicável às condenações da Fazenda Pública envolvendo relações jurídicas não tributárias o índice de juros moratórios estabelecido no art. 1º-F da Lei n. 9.494/1997, na redação dada pela Lei n. 11.960/2009, a partir da vigência da referida legislação, mesmo havendo previsão diversa em título executivo judicial transitado em julgado”. (RE 1.317.982, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, julgado em 12.12.2023, DJe 08.01.2024)

Mais uma vez, temos um caso em que a Corte opta pela prevalência do entendimento constitucional por ela explicitado como norma jurídica, devendo superar eventuais posicionamentos anteriores de corte inferiores, mesmo que tenham transitado em julgado. O STF enfatiza assim o caráter uniformizador e isonômico de seu posicionamento, devendo ser aplicado na forma por ele estabelecida.

Não só na determinação do precedente e na aplicação ampliada de seus precedentes a Corte mudou a forma de julgar. A repercussão geral possibilitou que os ministros tenham uma visão mais abrangente do que o estritamente discutido no caso concreto, ou do que alegado, na petição de recurso extraordinário. Tal fenômeno é tratado pela doutrina como objetivação ou abstratização do recurso extraordinário, e é reconhecida pela próprio STF em diversas oportunidades:

“(…) De fato, é inegável o processo de objetivação pelo qual tem passado o julgamento do recurso extraordinário, marcado pela convergência entre os modelos clássicos de controle de constitucionalidade: difuso e concentrado. Como reflexo desse movimento de transição no ordenamento jurídico brasileiro, foi criado o instituto da repercussão geral, pela Emenda Constitucional nº 45/04, que, em linha com instrumentos existentes em outros ordenamentos, como o “writ of certiorari” do direito americano e a “importância fundamental” do direito alemão, inseriu o §3º no art. 102 da Constituição Federal”. (RE 651.703 ED-segundos, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28-02-2019, DJe 07-05-2019).

“Quando a Constituição, na Emenda Constitucional nº 45, fez a opção pelo modelo da repercussão geral, a meu ver - isso já foi observado aqui em outros momentos -, deu-se um fenômeno, gostemos ou não, de certa dessubjetivação ou certa objetivação do recurso extraordinário. O Ministro Sepúlveda Pertence já vinha fazendo essa observação, mas esse passo foi ampliado com a repercussão geral. Conjugado com a súmula vinculante, obviamente isso se torna bastante claro. De modo que esse é um fenômeno que vem se experimentando. É claro que estamos muito longe, hoje, da construção segura da nova dogmática do recurso extraordinário. Estamos, aí, a fazer um pouco um experimentalismo institucional, não é? Estamos a tatear um pouco nesse universo.

É engraçado, Ministro Cezar Peluso, que Heinrich Triepel, numa famosa palestra de 1928, juntamente com Kelsen, celebrando esse modelo do certiorari americano, que era de 1927, dizia: os americanos objetivaram o processo constitucional. É um pouco isso; que de alguma forma nós estamos experimentando no que concerne, agora, ao recurso extraordinário com a repercussão geral.” (RE 579.431-QO, Rel. Min. Ellen Gracie, voto do Min. Gilmar Mendes, DJ de 24/10/08)

No julgamento de possível prejudicialidade de um recurso com repercussão geral, já previamente reconhecida – em razão do falecimento da parte – a Corte firmou a posição de que a jurisdição constitucional deve prevalecer sobre o eventual prejuízo do caso concreto:

“Direito Constitucional. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário. Provimento para afastar prejuízo. Objetivação do processo. Reconhecimento da repercussão geral da matéria. 1. Agravo regimental interposto contra decisão monocrática que, após o início do julgamento do recurso extraordinário, declarou extinto o processo sem exame do mérito devido ao falecimento da parte. 2. O Plenário do Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento de que, uma vez objetivado o processo com reconhecimento da repercussão geral, o julgamento deve prosseguir a fim de que seja fixada a tese, independentemente do interesse subjetivo que esteja em jogo. 3. Agravo regimental provido para entender não prejudicado o recurso extraordinário e determinar o prosseguimento do julgamento” (RE nº 657.718-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, red. do ac. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/19, grifos nossos).

Nos debates do referido incidente processual consta ilustrativa discussão entre os Ministros reconhecendo a distinção na forma de julgar e a aproximação dos tipos de jurisdição, justamente pela transformação que ocorre após o reconhecimento da repercussão geral:

Min. Alexandre de Moraes: “Presidente, peço vênica ao eminente Ministro-Relator, mas entendo aqui, como já tratado em caso anterior, que, uma vez objetivado o processo, com aceitação da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, é possível a sua continuidade, como sustenta a Defensoria Pública, para que haja a fixação da tese.

Nesse caso específico, eu diria que não só o processo, mas a própria possibilidade de fixação de tese, há tanto tempo esperado, já está maduro para análise. E o próprio Código de Processo Civil autoriza a continuidade, exatamente porque deixa de ser só algo subjetivo para se transformar num verdadeiro controle objetivo”.

Min Luiz Fux: (...) “essa colocação do Ministro Alexandre está exatamente de acordo com a ideia que norteou o novo Código de Processo Civil.

Há uma objetivação do recurso. Então, aqui, costumamos fazer o seguinte: julgamos o recurso sob o ângulo objetivo para fixação de tese e, fixada a tese, aplicamos ao caso concreto. Às vezes, o caso concreto tem até uma solução dissonante da tese fixada, porque tem uma peculiaridade”.

Recentemente, o Supremo Tribunal federal deu mais um passo na harmonização de sua jurisdição, resolvendo uma Questão de Ordem, apresentada pelo Ministro André Mendonça. De forma unânime, a Corte entendeu que eventual impedimento de um ministro no caso concreto, não o impede de participar na fixação da tese de repercussão geral.

Na ementa do julgamento o Ministro Relator cita a questão da objetivação:

(...) 1. “Não é recente a compreensão que vem se formando no âmbito desse Excelso Colegiado quanto à “abstratização” – ou “objetivação” – do controle difuso de constitucionalidade, a partir de uma aproximação contínua e gradual entre os dois sistemas. Nesse sentido, no âmbito da RCL nº 4.335/AC, j. 20/03/2014, p. 22/10/2014, de sua relatoria, pontou o Min. Gilmar Mendes que “a natureza idêntica do controle de constitucionalidade, quanto às suas finalidades e aos procedimentos comuns dominantes para os modelos difuso e concentrado, não mais parece legitimar a distinção quanto aos efeitos das decisões proferidas no controle direto e no controle incidental.” (RE 1.017.365 QO, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 15-08-2023, DJe 08.09.2023)

A questão de ordem foi resolvida da seguinte maneira, separando o impedimento apenas para o caso concreto, e permitindo que o ministro, eventualmente impedido, participe da formulação da tese:

“Nos recursos extraordinários apreciados sob a sistemática da repercussão geral, o impedimento restringe-se à etapa da votação referente ao processo subjetivo e à conclusão de

juízo aplicada às partes, porém, não se aplica à fixação e votação da tese constitucional, pois nesta não se discutem situações individuais nem interesses concretos. Ou seja, deve-se participar da integralidade do julgamento concernente ao tema de repercussão geral (incluindo voto, debates e sessões correspondentes), apenas deixando de apresentar voto sobre a causa-piloto (caso concreto)”.

Um bom exemplo de objetivação do recurso extraordinário ocorreu no Tema 1.199/RG, em que a Corte debateu sobre as alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992). Neste caso, logo após a edição da nova legislação, o STF selecionou um caso dentre aqueles disponíveis em seu acervo, para resolver discussões sobre a forma de aplicação de tais alterações, especialmente na questão de sua retroatividade para ações em curso e/ou transitadas em julgado. O processo selecionado como paradigma ~~pelo~~ foi o ARE 843.989, que já havia tramitado no Supremo e tinha sido devolvido para a corte de origem para eventual adequação a outros temas de repercussão geral. Entretanto, havia sido devolvido, novamente, pela não retração do julgado. O recurso selecionado, não discutia expressamente a aplicação da alteração legislativa, pois foi interposto, no ano de 2012, ou seja, muito antes da mudança. Isso não impediu a formulação das adequadas teses constitucionais e sua aplicação aos demais casos.

A repercussão geral permitiu a aproximação dos dois tipos de jurisdição exercidos pela Corte, o controle objetivo e o controle difuso. Ao alterar as técnicas de julgamento no controle difuso, o STF também passa a emitir de forma clara, suas posições sobre temas da jurisdição constitucional com pretensão de definitividade.^{xxi}

Assim, devido as todas essas mudanças ocorridas, é necessário refletir que a questão mais importante a ser abordada numa petição de recurso extraordinário encaminhada ao Supremo é saber qual a questão constitucional que o recurso permitirá que seja discutido, muito além da resolução do caso concreto.

6. Inovação e repercussão geral: do Plenário Virtual à Vitória

Um dos aspectos mais marcantes e que favoreceu essa transformação implementada pela sistemática, desde a inauguração do uso da repercussão geral, é o da inovação.

Já no início da atuação com a repercussão geral, em 2007, e a fim de solucionar um problema bastante complexo – como abrir tempo para deliberação sobre a admissibilidade da repercussão geral em um colegiado muito demandado com questões de altíssima complexidade e importância – foi desenhada uma solução que possibilitou avanços em todo o Judiciário: a criação de ambiente deliberativo virtual, na Suprema Corte, exclusivamente para análise da existência ou não de repercussão geral^{xxii}.

Certamente o primeiro plenário virtual do STF revolucionou o trabalho e fez cair por terra as críticas e apostas de seu insucesso já no nascedouro, tendo em conta o desafio para apreciação da admissibilidade da repercussão geral na pauta do Plenário, sempre muito concorrida para acomodar mais essa competência.

Esse ponto inovador foi, ao longo do tempo, sendo aperfeiçoado de modo a amplificar o potencial do regime implantando pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Aqui é importante destacar que a inovação não foi somente tecnológica – o que já seria interessante – mas foi efetivada em interpretação muito sofisticada para atribuir a mais ampla aplicação prática dos efeitos da repercussão geral.^{xxiii} e em alterações no Regimento Interno do STF.

xxiv

Para além das inovações acima e, retomando o viés mais tecnológico, a repercussão geral experimentou a primeira inteligência artificial do STF – o projeto Victor – desenvolvido em parceria com a Universidade de Brasília para realizar a inferência dos temas já submetidos à sistemática, a partir da leitura do recurso extraordinário, já no seu ingresso, no tribunal, a fim de aperfeiçoar a triagem e devolução dos autos aos tribunais e turmas recursais de origem, a quem incumbia a tarefa de aplicar ou tema ou sobrestar os processos sobre idêntica questão até definição do mérito pela Corte.

Atualmente, além do Victor^{xxv}, a repercussão conta com outra ferramenta de inteligência artificial: a Vitória. Lançada em maio de 2023, essa ferramenta permite ao STF reconhecer os conjuntos de matérias que ingressam na Corte, em recurso extraordinário. A Vitória é um agrupador que propicia verificar o perfil de demanda que chega à Suprema Corte para identificação de matérias a serem tratadas sob o regime da repercussão geral^{xxvi} (seja para reconhecer a existência de

repercussão geral de matéria constitucional, seja para decidir que não há repercussão geral por se tratar de matéria infraconstitucional).

Em consulta à base de jurisprudência da Corte, é possível identificar, pelo menos, 9 ocorrências de temas de repercussão geral com indicação expressa do uso da VitorIA para auxiliar na detecção dessas questões. Nesses casos, há, na manifestação de repercussão geral, expressa indicação do uso da ferramenta, como segue abaixo:

Com efeito, por meio da utilização da ferramenta de inteligência artificial VitorIA, desenvolvida pela Assessoria de Inteligência Artificial desta Suprema Corte, a Secretaria de Gestão de Precedentes logrou identificar e monitorar pelo menos 247 recursos extraordinários e recursos extraordinários com agravo com questões de direito semelhantes à destes autos, mediante a técnica de agrupamento por similaridade semântica.^{xxvii}

Confira-se, ainda, trecho extraído da manifestação do ministro Luís Roberto Barroso, Presidente e relator, no Tema 1302^{xxviii}:

Como destacado pelo recorrente, diante do conflito aparente de razões de decidir de duas teses de repercussão geral, que trataram da natureza das contribuições de advogados à OAB, renovou-se a controvérsia sobre a competência jurisdicional para cobrança de anuidades inadimplidas. A insegurança jurídica estimulou a recorribilidade de decisões sobre a competência jurisdicional, assim como tem provocado a instauração de conflitos de competência. Com o apoio de ferramenta de inteligência artificial VitorIA já se identificaram 169 recursos extraordinários sobre a matéria no STF.^{xxix}

As menções expressas nas manifestações de repercussão geral são importantes para dar transparência o uso dessa ferramenta de inteligência artificial para fomentar a criação de temas, no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

7. Conclusões

A releitura implementada com o uso efetivo da repercussão geral, a partir da regulamentação da Emenda à Constituição nº 45/2004, proporcionou o resgate do valor constitucional do recurso extraordinário dentro da jurisdição constitucional, com profundas e proveitosas transformações que impactam as posturas tanto do STF quanto de juízos e tribunais além dos representantes das funções

essenciais à justiça, demonstrando a aproximação entre o controle difuso e concentrado de constitucionalidade.

O diagnóstico a partir dos dados revela o papel destacado da repercussão geral, na dinâmica de julgamentos de processos recursais, no STF e nas demais instâncias, mas demonstra, de igual modo, a insuficiência das informações hoje disponíveis no Banco Nacional de Precedentes do CNJ para uma leitura completa do seu impacto e do potencial de redução da litigiosidade. A proposição da ampliação do mapeamento desses dados é essencial para uma visão fidedigna da relação entre a repercussão geral e o acervo, no STF e no Poder Judiciário, a apontar políticas públicas e adequadas e abrangentes.

A Corte estabeleceu uma nova forma de julgar os recursos afetados na sistemática da repercussão geral. A criação do Plenário Virtual para a prévia afetação de matérias, a gestão de temas específicos e a fixação de teses de julgamentos para futura aplicação são elementos que demonstram a objetivação da discussão jurídica constitucional. Os pronunciamentos emitidos pelo STF dentro da sistemática da repercussão geral têm mudado a forma de operação do direito brasileiro. Assim também se faz necessário refletir que a interposição de recursos extraordinário pelas partes deve levar em consideração a nova estrutura de julgamentos e focar nas questões constitucionais que estão sendo encaminhadas para a solução.

O uso da inovação, permeia os dezessete anos da prática da repercussão geral e, além de garantir a superação de dificuldades iniciais na implantação da sistemática aqui estudada – com o uso do plenário virtual pelo STF para o exame da admissibilidade – juízo de existência/ausência da repercussão geral – foi espalhada para o uso de inteligência artificial como ferramenta auxiliar para identificação de questões aptas a serem tratadas sob esse regime, vale dizer, fomentando a criação de temas e a fixação de tese pela Suprema Corte.

8. Referências bibliográficas

ARRUDA ALVIM, Teresa; DANTAS, Bruno. Recurso Especial, Recurso Extraordinário e a nova função dos tribunais superiores (Portuguese Edition). Edição do Kindle.

ARRUDA ALVIM, Teresa; DANTAS, Bruno. Precedentes, recurso especial e recurso extraordinário. 7. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

CÂMARA, Alexandre de Freitas. Levando os Padrões Decisórios a Sério (Portuguese Edition). Atlas. Edição do Kindle.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula; OLIVEIRA, Rafael. Curso de Direito Processual Civil, 11. Ed. Salvador: JusPodivm, 2016, vol. II.

ERDELYI, Maria Fernanda; IRRELEVÂNCIA SUPREMA -Chega ao Supremo caso da mulher que atropelou cachorro morto. Acesso em 10/07/2024. Disponível em https://www.conjur.com.br/2006-out-24/chega_stf_mulher_atropelou_cachorro_morto/#:~:text=O%20animal%20j%C3%A1%20estava%20morto,morais%20e%20materiais%20que%20sofreu

FERRAZ, Taís Schilling. O precedente na Jurisdição Constitucional (Portuguese Edition) . Editora Saraiva. Edição do Kindle.

FERRAZ, Taís Schilling, Repercussão geral – muito mais que um pressuposto de admissibilidade. In: PAULSEN, Leandro . Repercussão Geral No Recurso Extraordinário: Estudos Em Homenagem à Ministra Ellen Gracie, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2011.

FUX, Luiz; FUX, Rodrigo; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. Sistema Brasileiro de Precedentes: principais características e desafios. Acesso em 27/07/2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/70539/43616>

LEAL, Víctor Nunes. Passado e futuro da súmula do STF. Revista De Direito Administrativo, 145, 1–20. 1981). Acesso em 27/07/2024. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v145.1981.43387>

MARCHIORI, Marcelo Ornellas. A atuação do Poder Judiciário na formação de Precedentes Definitivos – experiências e desafios. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. Da repercussão geral: o uso virtuoso do poder de não decidir. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. Recurso extraordinário e recurso especial: do jus litigatores ao jus constitutionis. 2. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. Cortes Superiores e Cortes Supremas – do Controle à Interpretação, da Jurisprudência ao Precedente (2013), 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MITIDIERO, Daniel. Reclamação nas Cortes Supremas: entre a autoridade da decisão e a eficácia do precedente (Portuguese Edition) (p. 143). Edição do Kindle.

MITIDIERO, Daniel. Precedentes – da Persuasão à Vinculação (2016), 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MEDINA COELHO, Damares. A repercussão geral no Supremo Tribunal Federal – 2014.

MONNERAT, Fabio Victor da Fonte. Súmulas e precedentes qualificados (Portuguese Edition) (p. 513). Editora Saraiva. Edição do Kindle.

MOUTA, José Henrique. Recurso extraordinário com repercussão geral e aproximação dos sistemas de controle de constitucionalidade. Acesso em 27/10/2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/341672/recurso-extraordinario-com-repercussao-geral-e-aproximacao-dos-sistema>

REGO, Frederico Montedonio. Repercussão geral: uma releitura do direito vigente. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ZANETI JR., Hermes. O valor vinculante dos precedentes. Salvador: JusPodivm, 2015.

ⁱ Veja-se doutrina de Luiz Fux, de Rodrigo Fux e de Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, no artigo: Sistema Brasileiro de Precedentes: principais características e desafios. Acesso em 27/07/2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/70539/43616>

ⁱⁱ A Lei 11.418/2006 regulamentou inicialmente a repercussão geral.

ⁱⁱⁱ Emenda ao Regimento Interno do STF nº 21 regulamentou o tratamento da repercussão geral no STF e, a partir da sua publicação, em 03 de maio de 2007, passou-se a exigir a demonstração desse requisito nos recursos.

^{iv} Confira-se, notícia veiculada no portal do STF, na internet, sobre o balanço do primeiro semestre de 2024. Acesso em 27/07/2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/em-sessao-de-encerramento-do-primeiro-semester-de-2024-supremo-valida-balanco-da-gestao/>

^v Recursos extraordinários, recursos extraordinários com agravo e agravos de instrumento.

^{vi} LEAL, Víctor Nunes. Passado e futuro da súmula do STF. Revista De Direito Administrativo, 145, 1–20. 1981). <https://doi.org/10.12660/rda.v145.1981.43387>

^{vii} Em 2006, foram 122.844 decisões monocráticas proferidas e, em 2007, 165.534. Dados extraídos do Corte Aberta, no sítio eletrônico do STF. Acesso em 27/07/2024. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/decisoões/decisoões.html>

^{viii} ERDELYI, Maria Fernanda; IRRELEVÂNCIA SUPREMA -Chega ao Supremo caso da mulher que atropelou cachorro morto. Acesso em 10/07/2024. Disponível em https://www.conjur.com.br/2006-out-24/chega_stf_mulher_atropelou_cachorro_morto/#:~:text=O%20animal%20j%C3%A1%20estava%20morto,morais%20e%20materiais%20que%20sofreu

^{ix} Acesso em 27/07/2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/apos-julgamento-conjunto-de-processos-sobre-pensao-por-morte-ministros-aplicam-decisao-plenaria-nos-gabinetes/>

^{xi} No tema 1 da repercussão geral, o STF estabeleceu a tese de que é inconstitucional a parte do art. 7º, I, da Lei 10.865/2004 que acresce à base de cálculo da denominada PIS/COFINS-Importação o valor do ICMS incidente no desembaraço aduaneiro e o valor das próprias contribuições.

^{xii} FERRAZ, Taís Schilling, Repercussão geral – muito mais que um pressuposto de admissibilidade. In: PAULSEN, Leandro . Repercussão Geral No Recurso Extraordinário: Estudos Em Homenagem à Ministra Ellen Gracie, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2011. Pp. 95-96.

^{xiii} MARINONI, Luiz Guilherme. Da repercussão geral: o uso virtuoso do poder de não decidir. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

^{xiv} Acesso em 05/07/2024. Disponível no Corte Aberta, no portal do STF: <https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=e554950b-d244-487b-991d-abcc693bfa7c&sheet=ea8942c2-79fa-494f-bf18-ca6d5a3bfb43&theme=simplicity&opt=cursel&select=clearall>

^{xv} O acervo de 2024 corresponde ao dia 21/6/2024. No demais anos, a referência é o acervo em tramitação no dia 31/12. Dados extraídos dos relatórios de atividades. Acesso em 15/07/2024. Disponível em: : <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica>

^{xviii} Os casos de ausência de repercussão geral limitado ao caso concreto são julgados monocraticamente pelos ministros e não consta dos números da repercussão geral, no painel do Corte Aberta.

^{xix} Relatório estatístico do Superior Tribunal de Justiça de 2023, Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/processo/boletim/2023/Relatorio2023.pdf

^{xx} A tese de julgamento ficou assim estabelecida: É aplicável às condenações da Fazenda Pública envolvendo relações jurídicas não tributárias o índice de juros moratórios estabelecido no art. 1º-F da Lei n. 9.494/1997, na redação dada pela Lei n. 11.960/2009, a partir da vigência da referida legislação, mesmo havendo previsão diversa em título executivo judicial transitado em julgado.

^{xxi} Sobre essa aproximação, confira-se artigo do professor José Henrique Mouta. Acesso em 27/07/2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/341672/recurso-extraordinario-com-repercussao-geral-e-aproximacao-dos-sistema>

^{xxii} ^{xxii} A primeira versão do Plenário Virtual da Repercussão Geral contava somente com ambiente para votação quanto à existência ou não de repercussão geral, conforme se confere dos primeiros temas submetidos a julgamento virtual. Confira-se o quadro de votos do Tema 3 da repercussão geral (Prazo prescricional para a cobrança de contribuições sociais devidas à Seguridade Social), de relatoria da ministra Cármen Lúcia. Acesso em 15/07/2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/detalharProcesso.asp?numeroTema=3>

^{xxiii} Sobre esse ponto, veja-se o RE 582.650 QO, rel. min. Presidente, Ellen Gracie, DJe de 24/10/2008, em que o STF decidiu ser possível avançar para o julgamento de mérito, quando já existente jurisprudência sobre a questão jurídica em debate, o que inserido também em ambiente virtual e objeto de Emenda ao RISTF nº 42, de 2 de dezembro de 2010. Em que assentou, no voto condutor:

A lei processual civil, no § 3o do art. 543-A, torna presumida a existência da repercussão geral, sempre que o recurso extraordinário impugnar decisão contrária à jurisprudência dominante nesta Corte. [...]

Não estabelece a lei, entretanto, o procedimento a ser adotado nesta Corte e nos Tribunais e Turmas Recursais de origem, em casos tais. Também não define como deva ser tratado o recurso na situação inversa, ou seja, quando a decisão impugnada estiver de acordo com a jurisprudência desta Casa. Impõe-se extrair do texto solução que valorize o regime jurídico, a efetividade, a objetividade e a finalidade do novo instituto, garantindo-

se prestígio à jurisprudência aqui já consolidada. Vale dizer, tornando desnecessário levar a novo julgamento cada uma das questões constitucionais já pacificadas pelo Supremo Tribunal Federal.

A lei não afastou o regime da repercussão geral para tais situações, chegando a presumir a presença do pressuposto de admissibilidade quando existente jurisprudência dominante, de onde se extrai que o instituto não se aplica apenas às questões constitucionais ainda não julgadas pelo STF.

Em 2009, passou a acomodar também ambiente deliberativo quanto à verificação se havia questão constitucional a ser examinada pela Corte (conforme definido no RE 584.608, rel. min. Ellen Gracie, DJe de 13/03/2009, Plenário. Tema 144. Posteriormente essa previsão passou a integrar o RISTF pela alteração implementada pela Emenda ao Regimento Interno do STF nº 31, de 29 de maio de 2009).

Confira-se excerto da manifestação, neste caso:

O objetivo do regime é a verificação, no universo de temas constitucionais existentes, quais deles poderão ser analisados no controle difuso, na forma do art. 102, III, da Constituição Federal.

Quanto à demais matérias, podemos, por exclusão, reconhecer a inexistência da ‘repercussão geral das questões constitucionais discutidas’ (CF, art. 102, § 3º) com todos os efeitos daí decorrentes.

Ora, se se chega à conclusão de que não há questão constitucional a ser discutida, por estar o assunto adstrito ao exame da legislação infraconstitucional, por óbvio, falta ao caso elemento de configuração da própria repercussão geral. Não é demais lembrar que o requisito introduzido pela Emenda 45 não exige apenas uma ‘repercussão geral’ num sentido amplo e atécnico da expressão, mas uma repercussão geral juridicamente qualificada pela existência de uma questão constitucional a ser dirimida.

^{xxiv} Essas foram as primeiras de várias alterações para o aperfeiçoamento e aplicação cada vez mais efetiva da sistemática de repercussão geral. A ela se seguiram pelo menos dez emendas ao regimento interno da Corte, conforme quando esquemático abaixo, que trazem as inovações quanto à regulamentação da sistemática no Supremo.

^{xxv} A ferramenta de inteligência artificial denominada Victor faz a inferência, a partir da leitura da peça de recurso extraordinário, se há correlação com tema de repercussão geral já criado. Essa indicação é sempre checada por um humano e auxilia na triagem de recursos, no STF.

^{xxvi} Essa gestão e a análise primeira para inclusão de questões no Plenário Virtual da Repercussão Geral compete à Presidência do Tribunal, em razão do fluxo que foi imprimido desde a inserção do art. 326-A, no Regimento, cuja redação é a seguinte:

Art. 326-a. Os recursos indicados como representativos de controvérsia constitucional pelas instâncias de origem e os feitos julgados no Superior Tribunal de Justiça sob a sistemática de recursos repetitivos serão registrados previamente ao Presidente, que poderá afetar o tema diretamente ao Plenário Virtual, na forma do art. 323 do regimento interno, distribuindo-se o feito por sorteio, em caso de reconhecimento da repercussão geral, a um dos ministros que tenham se manifestado nesse sentido.

^{xxvii} Trecho extraído da manifestação da Relatora, Min. Rosa Weber (Presidente), no Tema 1261, cuja tese prescreve: É infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia acerca da base de cálculo de vantagens de servidor do magistério público, em decorrência de progressão funcional, conforme regulamentação do Estatuto do Servidor Público do Município de Guaíba/RS e do Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério Público do Município (Leis municipais 2.586/2010 e 2.784/2011). Acesso em 15/07/2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral13230/false>

^{xxviii} Acesso em 15/07/2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral13768/false>

^{xxix} Esse último tema também contou com dados advindos da cooperação estabelecida entre o STF e o STJ. Sobre isso, veja-se o excerto a seguir: Por sua vez, de acordo com os dados obtidos pelo Acordo de Cooperação Técnica nº 05/2021, firmado com o Superior Tribunal de Justiça, há 291 recursos extraordinários que aguardam remessa a este Tribunal. Acesso em 15/07/2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral13768/false>