

RECURSO EXTRAORDINÁRIO E REPERCUSSÃO GERAL: PROPOSTAS PARA O ENFRENTAMENTO DO ACÚMULO DE PROCESSOS SOBRESTADOS NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

FELIPE ALMEIDA GARCIA SANTOS

RESUMO: O presente artigo visa sistematizar o estudo do instituto da repercussão geral no Recurso Extraordinário, buscando propostas para as deficiências procedimentais e estruturais que ocasionam o congestionamento de processos por todo o território nacional. A pesquisa se desenvolve apresentando dados quantitativos da atuação do Supremo, apontando os principais gargalos que impossibilitam uma atuação eficiente da Corte. Posteriormente, trazemos três propostas que, a nosso ver, em muito contribuiriam para o equacionamento da sistemática de reconhecimento e julgamento da repercussão geral, o que, não se olvide, afetaria positivamente milhões de litigantes em todo o país. O método dedutivo foi o mais utilizado nessa pesquisa, a partir da leitura de fontes legislativas, bibliográficas e documentais.

PALAVRAS-CHAVE: Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Procedimento. Direito Processual Constitucional. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: The present paper aims at systematize the study of the institute called general repercussion in the extraordinary appeal, analyzing its operation during the present moment and searching for answers to the structural and procedural malformations, which cause the actual congestion of processes throughout Brazil. This research develops itself by presenting some quantitative data about the Supreme Court's performance, indicating the saturation points which make it impossible to the Court to operate optimally. At last, we bring up three proposals that, we think, would very much add to equate the actual systematic of recognizing and judging of general repercussion, which would, undoubtedly, affect millions of contenders all over the country. The scientific method that was used the most during this research is the deductive one, after reading many legislative, bibliographic and documental sources.

KEYWORDS: Constitution. Judicial branch. Supremo Tribunal Federal. Constitutional Court. Legal Nature.

SUMÁRIO: Introdução; 1. Identificação e análise estatística dos “gargalos” do Supremo Tribunal Federal; 2. Propostas contra a disfuncionalidade do sistema de repercussão geral brasileiro; 2.1. Instituição de novos procedimentos de julgamento de causas com repercussão geral já reconhecida e de seleção e julgamento de recursos com repercussão geral ainda a ser analisada; 2.2. Redução parcial das prerrogativas processuais da Fazenda Pública e do Ministério Público como forma de seleção natural dos recursos protelatórios e de combate da morosidade dos processos; 2.3. Adequação estrutural e expansão quantitativa dos NUGEP; Conclusão.

INTRODUÇÃO

Entendemos que o objetivo do legislador, ao criar o instituto da repercussão geral,

foi, sem dúvida, buscar novo filtro seletivo para o conhecimento de recursos pela Corte, numa tentativa de respeitar a capacidade material dos julgadores. Nesse sentido, acreditamos que o impacto inicial da medida foi bastante positivo: em 2007, ano de implantação do instituto, o número total de processos distribuídos foi de 112.938. Em 2016, esse número caiu para 57.366.¹

A melhora apresentada, todavia, não é suficiente. A quantidade de recursos extraordinários que chegam aos gabinetes dos Ministros ainda é enorme, e isso afeta diretamente sua capacidade de julgar em tempo hábil: são mais de 1.000 recursos extraordinários para cada membro.

Segundo informações divulgadas pelo ministro Luís Roberto Barroso, em 2014, levando em consideração a média anual de julgamento de casos de repercussão geral reconhecida, o STF pode levar mais de 12 anos para zerar o estoque².

Atualizando os números para 2016, calcula-se que seriam necessários mais de 9 (nove) anos (324 processos pendentes divididos por 35 julgamentos por ano) para tanto. Aliás, mesmo que usássemos o número recorde de repercussões gerais julgadas em 2014 (64), ainda assim mais de 5 (anos) anos seriam necessários para zerar o estoque (324 divididos por 62).

Desse modo, entendemos como fundamental repensar a forma de ação do tribunal nessa matéria. Nesse sentido, as soluções apontadas até o momento têm levado em conta dois fatores de grande importância: a qualidade das decisões, das quais não se pode abdicar, e a quantidade de causas julgadas, que não pode ser ignorada, sob pena de cair o sistema jurídico em total descrédito perante a sociedade civil.

A tarefa primordial é, portanto, encontrar uma solução que equilibre os fatores apontados. Isso nada mais é do que respeitar o disposto na Constituição, em especial no que tange à necessidade de uma duração razoável do processo (art. 5º, LXXVII da CF) e no próprio princípio da eficiência da Administração Pública, do qual aquele é corolário.

Pretendeu-se, então, buscar um procedimento mais eficaz a ser utilizado pelo Supremo Tribunal Federal nesses casos, um procedimento que limitasse a quantidade de repercussões gerais reconhecidas pela Corte e que delimitasse o momento em que elas seriam julgadas no mérito. Com isso, não só haveria uma resposta célere do órgão à sociedade civil, como os próprios Ministros teriam mais tempo e tranquilidade para julgar, uma vez que tudo estaria calendarizado.

Outra possibilidade é flexibilização de prerrogativas dadas à Fazenda Pública, que em muitos momentos delas se utiliza tão somente para postergar o trânsito em julgado do processo, sem que se vislumbre decisão em mérito a seu favor. O Estado é hoje, como se sabe, o maior litigante do país, e isso se deve em grande parte à essa cultura e rede de privilégios da Fazenda Pública.

¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Portal do STF. **Estatísticas do STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimen toProcessual>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

² BARROSO, Luís Roberto. Reflexões sobre a Competência e o Funcionamento do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/palestra-ivnl-reflexoes-stf-25ago2014.pdf>. Acesso em: 21/03/2016.

Por fim, trazemos a situação dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP), instituídos em 2016 através de resolução do Conselho Nacional de Justiça de forma mandatária a todos os tribunais pátrios. Como muitas outras iniciativas, os NUGEP foram adotados até o momento em fração ínfima dos Tribunais brasileiros, e mesmo nos que ele existe, sua funcionalidade é duvidosa.

1 IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE ESTATÍSTICA DOS “GARGALOS” DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Poder Judiciário brasileiro passa, atualmente, por severa crise de funcionalidade, crise essa que parece ter se acentuado após o início do processo de redemocratização, há três décadas.

De acordo com dados disponibilizados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, em 1989, ano imediatamente subsequente à promulgação da nova Constituição Federal, 14.721 processos foram protocolados na Corte, tendo apenas 6.622 deles sido distribuídos.³

Ao longo dos anos, os números aumentaram até o ápice, ocorrido em 2007, quando 127.535 foram protocolados e 116.216 distribuídos. Essa massa de ações direcionadas ao Supremo diminuiu gradativamente a partir de 2007, com a entrada em vigência da repercussão geral. De todo modo, os números ainda assustam: em 2016, foram protocolados 90.865 processos, dos quais 33.499 foram inadmitidos logo no juízo de admissibilidade por questões formais.⁴

Alguns são os fatores que podem ter desencadeado essa situação: uma conjunção da abertura democrática, do dever fundamental que tem o Estado de prestar a jurisdição no território nacional e, em última análise, da cultura brasileira de excesso de litigiosidade.

Some-se a isso o processo de globalização e a introdução da tecnologia na vida do cidadão comum, a permitir maior conhecimento dos seus direitos e das formas de acessá-lo, e a chamada *crise do Judiciário* resta configurada.

Essa crise não demorou a atingir, como se vê pelos números acima demonstrados, o Supremo Tribunal Federal, instância originalmente planejada para conhecer causas de largo impacto, a reclamar cognição plena e exauriente da corte.

Na medida em que essa realidade começa a interferir na capacidade do STF de exercer seu mister constitucionalmente estabelecido, qual seja, deliberar sobre as questões que verdadeiramente interessam ao país e construir os precedentes que servirão de orientação para os tribunais de primeira e segunda instâncias, é necessário que se realize um estudo minucioso das causas e das possíveis soluções para o problema.

Nesse sentido, o atual Ministro do Tribunal Luís Roberto Barroso, em estudo

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatísticas do STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimentoProcessual>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

⁴ Ibid., loc. cit.

publicado em 2014⁵, apresentou aqueles que seriam os principais “gargalos”, ou óbices ao bom funcionamento da Corte. São pontos de atuação do Supremo Tribunal Federal onde a quantidade de processos se acumula, e sobre os quais os procedimentos previstos em lei, Regimento Interno ou mesmo a prática da corte não têm logrado êxito em otimizar a prestação jurisdicional.

Apresentamos agora os pontos trazidos por Barroso, mas sem nos limitarmos a mencioná-los, colacionamos dados estatísticos que baseiam a preocupação do Ministro, mostrando em números como o trabalho no Supremo fica prejudicado diante da falta de fluidez decorrente do atual estado de coisas.

1.1 IDENTIFICAÇÕES DOS “GARGALOS” QUE ATRAPALHAM O BOM FUNCIONAMENTO DA CORTE

São basicamente três os fatores apontados por Barroso: (a) o volume de *habeas corpus*; (b) o congestionamento do plenário; e (c) o acúmulo de processos com repercussão geral reconhecida. Tratemos cada um de forma isolada:

1.1.1 Alto Volume De Habeas Corpus

A ação de *habeas corpus* está prevista no artigo 5º, inciso LXVIII da Constituição Federal de 1988⁶. É instituto antigo, previsto inicialmente pelo Código Criminal de 1832 e constitucionalizado pela primeira vez em 1891, ainda que alguns entendam, como fez Pontes de Miranda, que o instrumento já estava implicitamente previsto na Constituição de 1824.⁷

Nas primeiras décadas após ser colocado no ordenamento jurídico, o *habeas corpus* era utilizado como remédio tutelar de praticamente todos os direitos subjetivos, de modo que a interpretação extensiva dessa disposição constitucional ficou conhecida como “doutrina brasileira do *habeas corpus*”⁸. Somente após a aprovação da emenda constitucional de 1926 é que se limitou o seu cabimento à proteção da liberdade de locomoção.

Em apenas um período histórico do Brasil houve limitação à utilização do *habeas corpus*. Isso ocorreu durante o regime militar, quando o governo totalitário editou o famoso Ato Institucional nº 5, em 13 de dezembro de 1968. Segundo o artigo 10 dessa norma, ficava “suspensa a garantia do *habeas corpus*, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular.”⁹

⁵ BARROSO, Luis Roberto. Reflexões sobre as competências e o funcionamento do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/palestra-ivnl-reflexoes-stf-25ago2014.pdf>>. Acesso em 6 de janeiro de 2017.

⁶ Redação: “Conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar na ameaça de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção por ilegalidade ou abuso de poder”.

⁷ SILVA, op. cit., p. 447.

⁸ Nesse sentido, escreveu Ruy Barbosa há mais de um século, afirmando que “o *habeas corpus*, hoje não está circunscrito aos casos de constrangimento corporal: o *habeas corpus* hoje se estende a todos os casos em que um direito nosso, qualquer direito, estiver ameaçado, manietado, impossibilitado no seu exercício pela intervenção de um abuso de poder ou de uma ilegalidade”. BARBOSA, Ruy. “República: teoria e prática” apud SILVA, op. cit., p. 447.

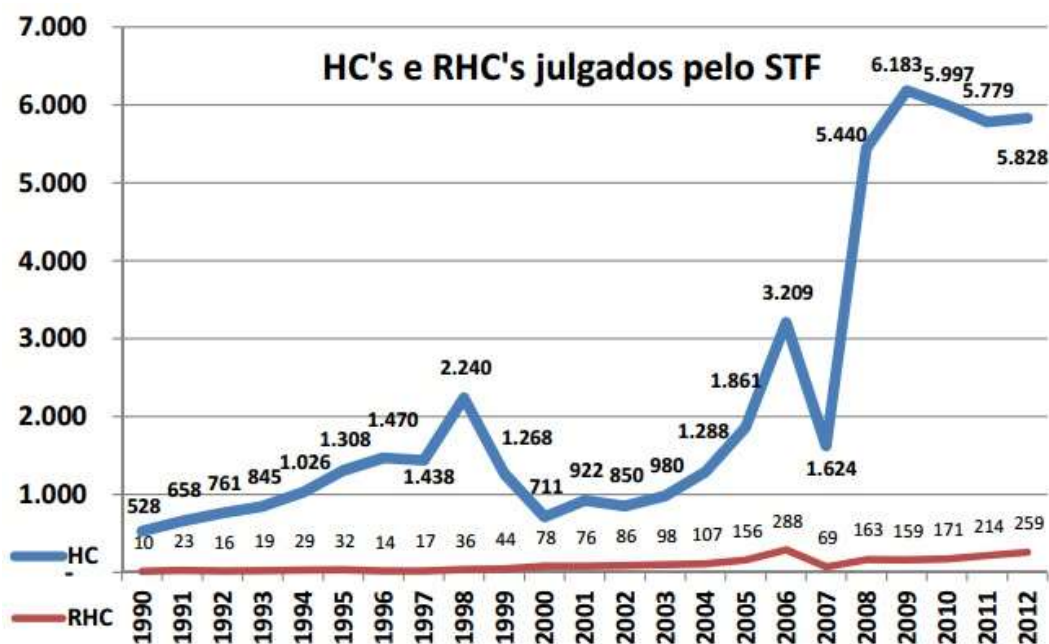
⁹ SILVA, op. cit., p. 447.

A proibição do *habeas corpus* durante o regime ditatorial demonstra sua importância e relevância histórica, como instrumento de garantia de direitos que os militares não podiam tolerar. Tanto é assim que, tão logo a redemocratização do país teve lugar, essa ação passou novamente a ser prevista.

A partir da redemocratização, aliás, esse instrumento voltou a passar por um surto de utilização, em especial perante o Supremo Tribunal Federal. Conforme demonstrou o relatório final do projeto *Panaceia universal ou remédio constitucional? Habeas corpus nos Tribunais Superiores*, realizado pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro ¹⁰, no período entre 1990 e 2012, as ações de *habeas corpus* cresceram 397%, totalizando 6,8% de todos os casos julgados pelo STF em 2012 (foram 4.846 ações, perdendo em quantidade apenas para os recursos extraordinários e agravos de instrumento).

O recurso ordinário de *habeas corpus*, por sua vez, cresceu ainda mais: cerca de 1.170%, apesar dessa modalidade representar meros 0,28% dos julgamentos do STF em 2012 (259 recursos), como mostra o gráfico abaixo.

Figura 1 – Gráfico HCs e RHcs julgados pelo STF



Fonte: AMARAL et al. (2014, p. 31)¹¹

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, pouco tem se movimentado para conter essa enxurrada de ações: entre as poucas medidas tomadas, colocam-se os enunciados de

¹⁰ AMARAL, Thiago Bottino, et al. Projeto “*Panaceia universal ou remédio constitucional? Habeas corpus nos Tribunais Superiores*” Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/radiografia-habeas-corpus.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

¹¹ AMARAL, Thiago Bottino do (coord.) et al. FGV DIREITO RIO - Centro Justiça e Sociedade – CJUS. Relatório Final do Projeto de Pesquisa “*Panaceia universal ou remédio constitucional? Habeas corpus nos Tribunais Superiores*” Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014. p. 31. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/radiografia-habeas-corpus.pdf>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

súmulas acerca do tema editadas nos anos de 1984¹² e 2003¹³. Contraditoriamente, também em 2003 foi criada uma nova possibilidade de impetração de *habeas corpus*, ampliado ainda mais as “portas de acesso” ao Supremo por meio dessa classe de ação, apesar da falta de previsão constitucional para tanto.

Trata-se da Súmula 691, segundo a qual: “Compete originariamente ao Supremo Tribunal Federal o julgamento de *habeas corpus* contra decisão de turma recursal de juizados especiais criminais”. Apenas em 2007 a corte revogou esse entendimento.

Nota-se, por conseguinte, que a questão por trás da enorme quantidade de *habeas corpus* a atormentar o STF, nos dias de hoje, é a sua amplitude. A tarefa sobre a qual se deve debruçar o Supremo não é tanto a de interpretar o texto descrito na Constituição, mas sim de construir um entendimento doutrinário e jurisprudencial sólido acerca da aplicabilidade do *habeas corpus*, de modo a assegurar eficácia para essa garantia, sem, todavia, tornar inviável a atuação do Supremo Tribunal Federal.

Apesar da relevância do tema, por motivos de recorte do objeto da pesquisa, nos absteremos de tratá-lo com mais profundidade neste trabalho.

1.1.2 Congestionamento Do Plenário

Outro fator que compromete a funcionalidade da atuação do Supremo Tribunal Federal é a grande quantidade de processos congestionados esperando pelo julgamento no Tribunal Pleno da Corte.

Segundo informações disponíveis no sítio eletrônico do Supremo, em dezembro de 2016 existia uma fila de 828 processos já liberados pelos relatores, todos eles aguardando um lugar na pauta do plenário.¹⁴

Diferentemente do que ocorre com as ações de *habeas corpus*, alguns passos já foram dados rumo à resolução deste último problema. Entre eles, a aprovação da Emenda Regimental nº 49, em 28 de maio de 2014¹⁵, que transferiu do plenário para a turma a competência para julgar as seguintes matérias: a) recebimento de denúncia ou queixa; b) ações penais contra deputados e senadores (à exceção dos presidentes das casas), ministros de Estado, comandantes das Forças Armadas, membros dos tribunais superiores, membros do TCU, chefes de missão diplomática de caráter permanente; c) ações contra o CNJ e o CNMP; e d) reclamações.¹⁶

¹² Súmula 606, de 29/10/1984: “Não cabe *habeas corpus* originário para o tribunal pleno de decisão de turma, ou do plenário, proferida em *habeas corpus* ou no respectivo recurso”.

¹³ Súmulas 690, 692, 693, 694 e 695, todas de 09/10/2003.

¹⁴ Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pautainicio>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Novas competências atribuídas às Turmas devem agilizar julgamentos no STF**. 23/07/2014. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=271446>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

¹⁶ A emenda revogou partes do capítulo II do Regimento Interno, que trata das competências do plenário, assim como acrescentou hipóteses ao capítulo III, esse tratando das competências das turmas.

Além das modificações efetuadas pela Emenda nº 49/2014, os ministros decidiram ainda, na mesma sessão, transferir do plenário para a turma o julgamento dos mandados de segurança, mandados de injunção e dos habeas data. Foram ainda transferidas para a turma o julgamento de ações envolvendo litígios entre Estados estrangeiros e a União, além dos conflitos federativos.

Com essas modificações, nas palavras de Luís Roberto Barroso, consumou-se uma “revolução profunda e silenciosa na dinâmica de atuação do plenário, cujas competências ficarão cingidas às de uma corte constitucional: julgar, essencialmente, as ações diretas e as repercussões gerais”.¹⁷

O ministro Barroso, aliás, propõe algumas outras providências capazes de desafogar o plenário, de modo que ele se reserve tão somente à análise das questões mais importantes. São elas:

- a) julgamento em plenário virtual das medidas cautelares em ações diretas que tenham sido concedidas há mais de 5 (cinco) anos, por proposta do relator. Ato contínuo, caso três ministros discordassem da proposta, iria a matéria para julgamento no plenário físico.
- b) julgamento em plenário virtual dos agravos regimentais e embargos de declaração, atualmente julgados em listas.
- c) julgamento também em plenário virtual das ações diretas de inconstitucionalidade contra leis estaduais em que as questões se repetem – geralmente envolvendo provimento em cargos públicos sem concurso ou alguma outra inconstitucionalidade flagrante -, uma vez que a decisão consiste em mera reafirmação da jurisprudência do Tribunal.

Importante notar que a atual presidente do STF, Ministra Cármen Lúcia, vem atuando no sentido de descongestionar o plenário através de novas medidas, como a averiguação de ações em espera de pautas que já deveriam ter sido direcionadas para a turma, bem como o agrupamento de processos por tema.¹⁸ Essa segunda medida, em especial, nos parece interessante, uma vez que, quando os processos estão agrupados de acordo com o tema, se torna possível pautá-los em conjunto e, por conseguinte, julgá-los de forma mais eficiente.

Propostas com essas são da maior relevância, na medida em que tornar o Plenário do STF funcional, livre de questões irrelevantes ou repetitivas, significa potencializar sua capacidade para deliberar sobre as questões que de fato importam para o país. A partir disso, mais precedentes podem ser gerados, proporcionando maior segurança jurídica e eficiência na prestação jurisdicional.

Contudo, também aqui não entraremos em detalhes, haja vista não se tratar do cerne objeto desta pesquisa.

Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/EMENDAREGIMENTAL049-2014.PDF>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

¹⁷ BARROSO, op. cit., p.5.

¹⁸ Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-set-23/carmen-lucia-separar-processos-pleno-stf-temas>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

1.1.3 Acúmulo de Processos com Repercussão Geral Reconhecida

Como já trazido em capítulo antecedente, o instituto da repercussão geral foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro através da Emenda Constitucional nº 45/2004, condicionando a admissibilidade do recurso extraordinário à demonstração de existência, no caso sob judge, de “questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa” (artigo 1.035, § 1º do CPC). O não reconhecimento da repercussão geral exige, segundo a norma, manifestação de dois terços dos membros do STF.¹⁹

O objetivo do legislador foi, por óbvio, buscar novo critério limitador para o conhecimento de recursos pela corte, de modo a respeitar a capacidade material dos julgadores e seus gabinetes. Nesse sentido, podemos dizer que o impacto inicial da medida foi bastante positivo: em 2007, ano de implantação do instituto, o número total de processos distribuídos foi de 112.938. Em 2016, esse número caiu para 57.366.²⁰

Especificamente em relação aos recursos extraordinários, em 2008, ano subsequente à implantação do filtro, o número de recursos distribuídos foi de 21.742. Em 2015, último ano em que esse número foi disponibilizado pelo site do Supremo, caiu para 11.567.²¹

A despeito da melhora que os números demonstram, a quantidade de recursos extraordinários que chegam aos gabinetes dos ministros ainda é enorme, a ponto de afetar sua capacidade de julgar em tempo hábil: são mais de 1.000 recursos extraordinários para cada membro.

Joaquim Falcão, Pablo de Camargo Cerdeira e Diego Werneck Arguelhes procederam, em pesquisa realizada na Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, uma ampla coleta de dados acerca dos padrões processuais desenvolvidos no âmbito do STF²². Sua conclusão foi no sentido de que o Tribunal se comporta simultaneamente como três “cortes” distintas, fundidas em apenas uma instituição: *corte constitucional*, *recursal* e *ordinária*.

Em resumo, o STF se comporta como *corte constitucional* quando se ocupa do controle de constitucionalidade concentrado, apreciando, por exemplo, as ações declaratórias de constitucionalidade, as ações diretas de inconstitucionalidade, entre outras.

Por sua vez, age como *corte recursal* quando julga as ações que chegam ao

¹⁹ Pesquisa realizada por equipe da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro demonstra a importância desse filtro seletivo ao recurso extraordinário: nada menos do que 91,69% dos processos que chegam ao Supremo são de caráter recursal. Esse número, claro, congloba também os agravos de instrumentos e outros instrumentos previstos no CPC e no Regimento Interno da Corte. FALCÃO; CERDEIRA; ARGUELHES, op. cit.

²⁰ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimentoProcessual>>. Acesso em 11 de janeiro de 2017.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resultados da Repercussão**. 28/07/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=numeroRepercussao>>. Acesso em 20 mar. 2016.

²² FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **Relatório Supremo em números**: o múltiplo Supremo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

Tribunal em decorrência do questionamento de decisões tomadas por outras instâncias judiciais relativamente à matéria constitucional. Ou seja, quando atua no exercício do controle difuso de constitucionalidade.

Por fim, revela-se como *corte ordinária* nos momentos em que aprecia causas que não se adequam a nenhuma das categorias tratadas acima, como nos casos em que trabalha como “tribunal de instância única no caso individual”. Exemplos são os processos movidos contra membros do Congresso Nacional.

Como se percebe do quadro desenhado pelos autores, os recursos extraordinários correspondem apenas a uma das categorias de competência do Supremo Tribunal Federal, enquanto atua como corte recursal, também apenas uma de suas funções.

Se apenas nesse fragmento de realidade cada ministro já se encontra sem capacidade material de exercer efetivamente sua jurisdição, que dirá quando se somar todas as classes processuais de sua competência? A realidade é preocupante, e isso justifica trabalhos como este, em que se buscam propostas no sentido de viabilizar a atuação do mais importante Tribunal do Brasil.

Isso justifica também a preocupação demonstrada por Luís Roberto Barroso, quando afirmou que, atualmente, o Supremo Tribunal Federal consome a maior parte dos seus recursos humanos e materiais para lidar com um “imenso varejo de miudezas”, deixando de julgar ou atrasando o julgamento de muitos casos que efetivamente possuem repercussão geral.²³

Aliás, como o Ministro já afirmou, mesmo após a criação da repercussão geral, com o objetivo de tornar mais funcional a atuação da corte, “mantiveram-se a estrutura burocrática, os bloqueios processuais e a vasta jurisprudência defensiva que haviam sido concebidos para lidar com o espantoso volume de processos existentes.”²⁴ Isso deve mudar o mais rapidamente possível.

Para tanto, importa analisar estatisticamente a sistemática de repercussão geral, comportando o período temporal entre 03.05.2007, data de entrada em vigor da Emenda Regimental nº 21/2007 que estabeleceu as normas necessárias à execução das disposições legais e constitucionais sobre o instituto, tornando-o aplicável, e dezembro de 2016:²⁵

- a) Nº de processos submetidos ao exame de RG: 940
- b) Nº de processos com RG negada: 300
- c) Nº de processos com RG reconhecida: 640
- d) Nº de processos com RG julgados: 316
- e) Nº de processos com RG pendentes de julgamento: 324

Dividindo-se o número total de processos com repercussão geral reconhecida e mérito julgado pelo número de anos já passados entre a entrada em vigor do instituto e 2016, último ano com dados disponíveis, chegamos à média de 35 processos com

²³ Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/imenso-varejo-de-miudezas-toma-supremo-diz-barroso/>>. Acesso em 11 de janeiro de 2017.

²⁴ BARROSO, Luis Roberto. *Op Cit.*, p.8.

²⁵ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=numeroRepercussao>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2017.

repercussão geral reconhecida julgados a cada ano. Abaixo está a quantidade anual de processos julgados:

- a) 2008: 27 processos
- b) 2009: 26 processos
- c) 2010: 24 processos
- d) 2011: 38 processos
- e) 2012: 12 processos
- f) 2013: 46 processos
- g) 2014: 62 processos
- h) 2015: 44 processos
- i) 2016: 37 processos

O Ministro Barroso, em pesquisa realizada em 2014, asseverou que, se tomássemos por referência a média anual de julgamento de processos com repercussão geral admitida, seriam necessários mais de 12 (doze) anos para julgamento do estoque de repercussões gerais já reconhecidas.²⁶

Atualizando os números para 2016, seriam necessários mais de 9 (nove) anos (324 processos pendentes divididos por 35 julgamentos por ano) para tanto. Aliás, mesmo que usássemos o número recorde de repercussões gerais julgadas em 2014 (64), ainda assim mais de 5 (anos) anos seriam necessários para zerar o estoque (324 divididos por 62).

É interessante perceber que, desde que o Ministro fez a pesquisa, no início de 2014, o número de repercussões gerais reconhecidas pendentes de julgamento de mérito permaneceu praticamente o mesmo: 330 contra 324 no último ano. Isso se justifica pelo aumento no número de recursos distribuídos no período 2013-2016, em especial no ano de 2014, como se vê abaixo:

²⁶ BARROSO, op. cit.

Figura 2 – Distribuição de recursos extraordinários por semestre



Fonte: Secretaria Geral da Presidência do Supremo Tribunal Federal

A lentidão para que esses julgamentos ocorram se agrava ainda mais em decorrência do sistema de sobrestamento de processos previsto pelo art. 1.036, § 1º do CPC. Segundo esse dispositivo, todos os processos pendentes que tramitem no Estado ou na região e que sejam referentes à controvérsia, cuja análise de repercussão geral se encontre pendente de julgamento no STF, serão suspensos até o pronunciamento definitivo da corte.

Esse problema, aliás, se acentuou ainda mais com a chegada do novo Código de Processo Civil. No Código antigo, somente os recursos com controvérsia idêntica à analisada pelo STF teriam seu andamento sobrestado. Pela nova sistemática, todos os processos correlatos, quaisquer que sejam suas naturezas, serão afetados.

O resultado disso foi uma explosão de processos sobrestados em pouco menos de um ano de vigência da nova norma processual: segundo as informações disponíveis no sítio do tribunal, atualmente, aguardam julgamento 1.514.448 processos com repercussão geral sobrestados na origem, contra 570.139 processos apenas três anos antes.²⁷

Diante dessa realidade, necessário se faz repensar o *modus operandi* do Tribunal nessa matéria. As soluções apontadas até o momento têm levado em conta dois fatores de grande importância: a qualidade das decisões, das quais não se pode abdicar, e a quantidade de causas julgadas, que não pode ser ignorada sob pena de cair o sistema jurídico em total descrédito diante da sociedade civil.

Achar uma solução que equilibre os fatores apontados, contudo, não é tarefa das mais fáceis. E é desse modo que se justifica a presente pesquisa: análises detalhadas da questão apresentada são em baixo número na doutrina nacional, ainda que o problema já perdure por algumas décadas. Urge, portanto, buscar um procedimento mais eficaz a ser utilizado pelo Supremo Tribunal Federal nesses casos, ou mesmo propor mudanças na estrutura da corte que viabilizem sua funcionalidade. O que não se pode, efetivamente, é

²⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=sobrestadosrg>>. Acesso em 11 de janeiro de 2017.

aceitar a situação atual.

Para os fins específicos desta pesquisa, iremos nos aprofundar na análise deste último “gargalo” identificado por Barroso, qual seja, o acúmulo de processos com repercussão geral reconhecida.

2 PROPOSTAS CONTRA A DISFUNCIONALIDADE DO SISTEMA DE REPERCUSSÃO GERAL BRASILEIRO

Assim como Paulo Ricardo Schier, entendemos que a crítica pela crítica vira denunciamento, ou mesmo uma mera tentativa de delatar o Direito enquanto ideologia, resultando numa secundarização dos seus temas.²⁸

Por isso, como o próprio título do trabalho sugere, o objetivo central desta pesquisa é propor soluções para o excesso de processos sobrestados, em todo o país, em decorrência de recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida pelo STF, mas ainda pendentes de julgamento.

Não resta dúvida que o enorme contingente de processos que atormenta o Poder Judiciário termina por frear o desenvolvimento e o crescimento da economia e, acima de tudo, gera desconfiança e críticas na população. No mesmo sentido, a falta de resolução em tempo hábil de um processo, pendente de resolução em decorrência de recurso sobrestado nas instâncias superiores, é deveras danosa para a sociedade.

Por isso tudo é que trazemos aqui algumas soluções que ajudariam na resolução do problema de forma menos onerosa possível para o Erário, passando:

- a) pelo equacionamento da repercussão geral através da limitação no conhecimento de novas repercussões gerais, estabelecimento de momentos específicos para escolha das repercussões gerais a serem reconhecidas, além de novos procedimentos para julgamento de novas repercussões gerais e das repercussões já reconhecidas anteriormente.
- b) por uma reformulação da hermenêutica do Supremo Tribunal Federal sobre os privilégios processuais da Fazenda Pública, possível a curtíssimo prazo, e;
- c) numa perspectiva estrutural, pela adequação estrutural e expansão quantitativa dos Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP), de modo a tornar possível a padronização de procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussão geral, de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência.

Esperamos que as propostas sejam levadas em conta, sendo esse o próprio objetivo da pesquisa acadêmica: atentar a comunidade para novas formas de pensar e de proceder, visando uma maior eficácia na consecução dos objetivos escolhidos.

2.1. INSTITUIÇÃO DE NOVOS PROCEDIMENTOS DE JULGAMENTO DE CAUSAS COM REPERCUSSÃO GERAL JÁ RECONHECIDA E DE SELEÇÃO

²⁸ SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem constitucional**: construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999, p. 21-37.

E JULGAMENTO DE RECURSOS COM REPERCUSSÃO GERAL AINDA A SER ANALISADA

As propostas a serem analisadas neste tópico tomam como base aquelas apresentadas por Luís Roberto Barroso no “I Colóquio sobre o STF: Homenagem ao centenário de Victor Nunes Leal”, evento promovido pela Associação dos Advogados de São Paulo e pelo Instituto Victor Nunes Leal, em 25 de agosto de 2014.²⁹

A análise a ser realizada aqui, contudo, não se limita às ideias trazidas pelo Ministro àquela ocasião. Utilizamos também artigos científicos publicados em resposta ao trabalho de Barroso e ideias nossas para (re)construir e esquematizar a proposta a ser apresentada, que, ao nosso ver, é fundamental para equacionar o sistema de repercussão geral no Supremo.

Sendo assim, dividimos o tópico em quatro partes, de modo que fique claro em que etapa e de qual forma a mudança irá impactar no procedimento. São elas: (a) limitação ao conhecimento de novas repercussões gerais; (b) estabelecimento de momentos específicos para escolha das repercussões gerais a serem reconhecidas; (c) mudança procedimental no julgamento de novas repercussões gerais, e, por fim; (d) novos procedimentos para julgamento das repercussões já reconhecidas anteriormente.

Antes de adentrarmos em sua análise, todavia, é importante ressaltar que as modificações aqui sugeridas não pressupõem qualquer inovação legislativa, senão apenas alteração em algumas práticas do STF e emendas ao Regimento Interno.

2.1.1 Limitação ao Conhecimento de Novas Repercussões Gerais

A proposta original de Barroso sugere limitar o número de repercussões gerais a serem reconhecidas para apenas 10 a cada semestre (completando 20 a cada ano). Para chegar a esse número, o Ministro tomou como base o número de membros da Corte (eliminando o presidente, já que esse não recebe distribuição de processo), de modo que cada membro teria a relatoria de uma repercussão geral por semestre, bem como a média de julgamento de casos de repercussão geral que, à época, era de 27 processos ao ano.

Entendemos que essa quantidade deve ser maior. Primeiro, porque a quantidade de recursos extraordinários julgados pelo Supremo aumentou desde lá, alcançando a atual média de 35 (trinta e cinco) processos ao ano. Segundo, porque realmente acreditamos que 20 (vinte) processos anuais é uma quantidade pequena, tendo em vista o recente contexto democrático brasileiro, ainda instável e necessitado de mais de precedentes obrigatórios, a tornar o sistema mais seguro do ponto de vista jurídico.

Nada impede, também, que vá ocorrendo um aumento gradual nesse número de repercussões a serem julgadas, na medida em que as repercussões gerais mais antigas forem sendo equacionadas.

Quanto à regra da igualdade de distribuição de recursos pelos ministros, entendo-a como não essencial. Isso, porque não existe qualquer prejuízo no fato de um ministro ficar incumbido de relatar mais de um processo dotado de repercussão geral. Se o problema recair na quantidade de trabalho, basta compensar o magistrado sobrecarregado

²⁹ BARROSO, Luis Roberto. *Op. Cit.*

quando da distribuição de outras espécies de processo.

Proposta interessante neste sentido é a de Rodrigo Barioni, para quem seria tecnicamente mais preciso fixar o número de casos de repercussão geral a serem selecionados a partir do conhecimento do número total de casos da Corte e de sua adequada capacidade de trabalho.³⁰

Para tanto, seria possível aos ministros utilizarem-se dos dados estatísticos disponibilizados pelo próprio STF, de modo a identificar um número ideal de casos a serem julgados a cada semestre. Assim, ao invés de haver uma quantidade fixa de processos a serem julgados no semestre, o próprio Supremo, em reunião também semestral, definiria a quantidade de processos que deveriam ser julgados no semestre subsequente, tomando como base os dados coletados. Dessa maneira, o STF poderia se adaptar às mudanças que porventura aumentem ou diminuam o tempo para os julgamentos.

Para complementar, deveria ainda ser estabelecido um número mínimo de processos a serem julgados por semestre, de modo que a eventual sobrecarga dos ministros, em face de outros assuntos de sua competência, não elimine totalmente a obrigação de avançar no julgamento dos recursos extraordinários. Essa quantidade poderia ser aquela inicialmente proposta por Barroso, de 10 julgamentos semestrais.

2.1.2 Estabelecimento de Momentos Específicos para Escolha das Repercussões Gerais a Serem Reconhecidas

Outro ponto que deve ser tratado é o momento em que as repercussões gerais são reconhecidas. Na *práxis* atual do STF, os relatores recebem os recursos que passaram pelo juízo de admissibilidade genérico e, tão logo possuem uma posição sobre a existência de repercussão geral no caso, colocam-no no Plenário Virtual para que seja votado no prazo de 20 dias. Note-se que não há nesse procedimento qualquer controle quantitativo das repercussões gerais decididas: os ministros apenas votam na medida em que vão chegando.

A ideia para combater essa falta de controle é conjugar o critério qualitativo, relativo à importância da matéria trazida no recurso³¹, com um critério de ordem quantitativa, estabelecendo uma quantidade de processos que o Tribunal pode julgar dentro de determinado prazo.

Em suma, o que se propõe é que somente os recursos extraordinários mais importantes de cada safra devem ser selecionados. Esse processo de escolha deverá ser feito semestralmente, em sessão plenária, juntando todos os recursos interpostos naquele lapso temporal.

Exemplificando, imagine-se que se estabeleça que 30 repercussões gerais serão reconhecidas a cada semestre. Dessa forma, todo dia 10 de junho seriam selecionados 30

³⁰ BARIONI, Rodrigo. **Repercussão Geral**: anotações sobre as propostas formuladas pelo ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI208121,101048-Repercussao+ao+geral+anotacoes+sobre+as+propostas+formuladas+pelo>>. Acesso em 26 jan. 2017.

³¹ Critério já utilizado nesses casos pela exigência de relevância e transcendência da questão constitucional, como visto em capítulo anterior desta obra.

recursos extraordinários dotados dessa repercussão geral *qualificada*³², que, por sua vez, deveriam ser julgados no mérito também no prazo de seis meses. Assim, em 10 de dezembro já seria possível escolher mais 30 recursos extraordinários dotados de repercussão geral, uma vez que os anteriores já teriam sido julgados.

Uma questão importante é o aumento na quantidade de recursos que seriam excluídos da apreciação meritória, por conta da falta de repercussão geral. Isso se torna especialmente preocupante na medida em que, como visto anteriormente, da decisão denegatória de repercussão geral não cabe qualquer recurso (artigo 326 do RISTF e 1.035, caput do CPC), implicando num “efeito dominó” que acabará por excluir da apreciação do Supremo todos os processos sobrestados que versem sobre aquela temática, bem como os que poderiam ser propostos no futuro.

Como ressalta Rodrigo Barioni, “dentre os casos não selecionados, haverá alguns que veiculam questões constitucionais com duvidosa repercussão geral”³³. São aqueles casos que, embora não possuam, naquele momento, qualificação suficiente para permitir seu julgamento, poderiam ser selecionados pelo STF em outras circunstâncias. Ou seja, são causas que poderiam ter sua repercussão geral reconhecida, caso fossem analisadas dentro de outra safra de processos.

Desse modo, entendemos que seria mais arrazoado o Supremo Tribunal Federal selecionar, a cada safra, aqueles recursos que, embora não tenham sido escolhidos naquele momento, possam o ser numa análise futura.

Utilizando a divisão feita por Barioni, os recursos extraordinários passariam a ter três hipóteses de *status* dentro do STF: (a) *casos com repercussão geral reconhecida*; (b) *casos com repercussão geral negada*; e (c) *casos de repercussão geral sobrestada*.

Esses processos com repercussão geral sobrestada poderiam, a nosso ver, ser analisados em mais duas sessões semestrais. Caso não fossem selecionados, após essas três tentativas, teriam seu status rebaixado para “repercussão geral negada”, com todas as consequências que essa negativa acarreta.

2.1.3 Mudança Procedimental no Julgamento das Novas Repercussões Gerais

Quanto ao procedimento de julgamento de novas repercussões gerais, duas questões devem ser objeto de análise: (a) a data de julgamento dos recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida; e (b) a data da sustentação oral desses casos.

Quanto aos julgamentos (hoje colocados na pauta pelo Presidente), passaria a existir um cronograma pré-fixado de julgamento, sempre definido com pelo menos seis meses de antecedência.

Assim, se na sessão de dezembro de 2016 fossem reconhecidas 30 repercussões gerais, todos esses processos seriam julgados a partir de agosto de 2017. Luís Roberto

³² No sentido de processos com repercussão geral mais evidente naquela determinada safra de recursos extraordinários.

³³ BARIONI, op. cit..

Barroso explica o modelo por ele imaginado:

Acho que o modelo ideal funcionaria assim: a Repercussão Geral 1 (RG1) seria julgada como o primeiro processo da pauta de 4a feira, dia 5 de agosto de 2015. A Repercussão Geral 2 (RG2) seria julgada como o primeiro processo da pauta de 4a feira, dia 19 de agosto. E assim por diante.³⁴

Funcionando dessa forma, os ministros do STF teriam mais de seis meses para se prepararem para os casos importantes, eliminando (em tese) os famigerados pedidos de vista. Do mesmo modo, os advogados não precisariam viajar várias vezes para Brasília para esperar o julgamento, que nunca se sabe ao certo quando vai ocorrer.

É importante ressaltar que essa fixação de datas pode trazer também algumas complicações do ponto de vista prático. A nomeação de novo ministro, após as sustentações orais em determinado processo, é um desses casos, assim como a aposentadoria de um ministro e a subsequente demora do Presidente da República em indicar outro. Além disso, existe a possibilidade de recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida serem distribuídos para esse novo ministro, ainda não nomeado. Essa situação complicaria a confecção de calendário, uma vez que não dá para saber ao certo quando a nomeação será feita. Todas essas questões devem ser debatidas em detalhes no futuro, caso se adote o procedimento aqui proposto.

Em relação às datas de sustentação oral, a mesma lógica dos julgamentos seria seguida, só que com lapso temporal menor entre o momento do reconhecimento da repercussão geral e a data da sustentação. Por exemplo, o caso que tivesse a repercussão geral reconhecida em dezembro de 2016, e com julgamento a ser realizado a partir de agosto de 2017, teria a sustentação oral realizada a partir de fevereiro de 2017.

Percebe-se nitidamente nessa proposta a influência que o período de exercício da advocacia dentro do STF exerceu sobre Barroso, sabendo ele mais do que ninguém como a regra geral prevista no Código de Processo Civil, pela qual as sustentações orais devem acontecer logo após a exposição da causa pelo relator, já na própria sessão de julgamento (artigo 937), acaba por limitar substancialmente a contribuição para a formação dos votos, que costuma ser preparada pelos ministros com grande antecedência.

Essa sistemática, a nosso ver, valoriza o contraditório efetivo, na medida em que as partes ganham a oportunidade de efetivamente contribuir para a formação do pensamento do julgador.

2.1.4 Novos Procedimentos para Julgamento das Repercussões já Reconhecidas Anteriormente

Quanto às repercussões gerais mais antigas, a ideia é realizar uma espécie de “varredura” daqueles recursos que não justificam a movimentação da máquina judiciária do STF, seja por não possuir os pressupostos processuais necessários, seja por tratarem de matérias de baixa relevância.

Como resalta Barroso, quando em 2007 iniciou-se a prática da repercussão geral, “em razão da falta de familiaridade com a sua sistemática, inúmeras repercussões gerais

³⁴ BARROSO, op. cit..

foram concedidas em matérias de baixa relevância ou de jurisprudência já pacificada no tribunal”.

No mais das vezes, a própria inaptidão dos ministros com o novo procedimento gerou reconhecimentos de repercussão geral por simples falta de votos suficientes para compor o quórum de oito votos necessários para a recusa.

Assim, propõe-se que o Supremo trabalhe em três frentes para solucionar esse acúmulo de processos. Todas elas demandam apenas pequenas alterações no Regimento Interno da Corte.

Primeiro, os relatores dos processos com repercussão geral reconhecida fariam uma lista daqueles recursos que, entre todos os que compõem seu acervo, devem ser submetidos a um *juízo de admissibilidade* breve. São aqueles processos de natureza simples, que não demandam cognição exauriente por parte do julgador, e que nem mesmo deveriam ter passado pelo filtro da repercussão geral.

A ideia de Barroso é que, nesses casos, o relator apresente seu relatório e voto em até 20 minutos. O primeiro ministro divergente teria o prazo de 15 minutos para se manifestar, e os demais teriam cinco minutos cada para proferir seus votos. As sustentações orais seriam feitas nos moldes do artigo 937 e os *amici curiae* poderiam se manifestar somente por escrito, através do próprio Plenário Virtual.

Outra proposta é que cada relator de processos com repercussão geral reconhecida busque dentro de seu acervo aqueles que versam sobre temas já pacificados pela jurisprudência dominante do STF. Nesses casos, a partir da inteligência do artigo 323-A do RISTF, seria feito o julgamento por meio eletrônico.

Apesar dessa possibilidade só ter sido incluída no Regimento em 2010, nada impede que se aplique às repercussões gerais reconhecidas anteriormente, haja vista tratar-se de norma de caráter procedimental.

Por fim, naqueles casos em que claramente não há qualquer repercussão geral, ou em que a questão veiculada não é constitucional, os relatores poderiam submeter, através de questão de ordem ao Plenário, a retirada do reconhecimento de repercussão geral. São casos que nem deveriam ter passado pelo primeiro juízo de admissibilidade, realizado no tribunal de origem, mas que, por algum motivo, galgaram espaço até chegar à Corte.

Entendemos que as modificações aqui apontadas em muito contribuiriam para modificar o quadro atual do controle difuso exercido pelo Supremo. Como já se pontuou, mantendo-se a média de julgamentos atual, seriam necessários mais de 9 (nove) anos para zerar o estoque de repercussões gerais. Pior, o número de processos sobrestados na origem só aumenta: hoje são incríveis 1.514.448 processos aguardando o pronunciamento do STF sobre os temas com repercussão geral.

Assim, a partir de um melhor gerenciamento dos recursos extraordinários e de seus julgamentos, o Tribunal ganhará em celeridade, qualidade e transparência na sua jurisdição, afetando positivamente todo o Poder Judiciário e a vida das pessoas que dependem de sua atividade.

2.2 REDUÇÃO PARCIAL DAS PRERROGATIVAS PROCESSUAIS DA FAZENDA PÚBLICA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FORMA DE SELEÇÃO

NATURAL DOS RECURSOS PROTETÓRIOS E DE COMBATE DA MOROSIDADE DOS PROCESSOS

Por fim, propomos uma redução parcial das denominadas prerrogativas processuais da Fazenda Pública e do Ministério Público.

Acreditamos que duas dessas prerrogativas devem ser extintas do ordenamento jurídico: o prazo em dobro para recorrer previsto no art. 183 do CPC/15, além da inexistência de preparo, positivada no artigo 1007, § 1º do mesmo *Codex*.

Ressalte-se que não há pretensão de realizar, aqui, um estudo exaustivo sobre tais prerrogativas, uma vez que isso iria de encontro ao próprio objeto do trabalho. Assim, nessa parte final de pesquisa, apenas se busca trazer uma proposta viável de solução do problema central, sem maiores divagações acerca de conceitos acessórios.

A maior parte da doutrina se utiliza, como base argumentativa para defender o uso ilimitado e indiscriminado das prerrogativas processuais pelo Estado, dos chamados princípios balizadores da Administração Pública. Entendem que a supremacia e a indisponibilidade do interesse público devem preponderar, via de regra, sobre o interesse privado.³⁵

Haveria então uma prevalência do princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o princípio da Isonomia, já que o interesse público seria sempre dotado de superioridade em relação aos interesses de caráter individual. Isso, assumindo que a Administração Pública representaria os interesses da coletividade e, desse modo, teria o direito de impor obrigações a terceiros, de maneira a beneficiar todos.

Feita essa introdução, importa agora fazer uma importante distinção entre as chamadas *prerrogativas* e os *privilégios*. As primeiras, nas palavras de Willis Santiago Guerra, “seriam compreendidas como posições de vantagens justificadas pelo caráter objetivo do valor que preservam, assim como pela amplitude do interesse da dificuldade envolvidas na espécie”. Privilégios, por sua vez, seriam “vantagens indevidas, por não terem base razoável, lógica ou mesmo justificável, relacionando-se quase sempre com uma proteção subjetiva e direcionada”.³⁶

Tratando do tema, Ada Pellegrini Grinover explica que:

Tanto as prerrogativas como os privilégios, no direito atual, só podem admitir-se por exceção, em razão da diversidade de posições subjetivas, dentro do ordenamento jurídico. Ambos — prerrogativas e privilégios — constituem, assim, exceções ao regime comum: a diferença entre elas está em que o privilégio é instituído visando à proteção de interesses pessoais, enquanto a prerrogativa decorre do interesse público.³⁷

³⁵ Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p.101.

³⁶ Cf. GUERRA FILHO, Willis Santiago. “Princípios da isonomia e da proporcionalidade e privilégios processuais da fazenda pública”. **Revista de Processo**. a. 21, n. 82, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, abr./jun. de 1996, p. 80/81.

³⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os princípios constitucionais e o Código de Processo Civil**. São Paulo: José Bushatsky, 1999, p.78.

Os conceitos de privilégios e prerrogativas em muito se imbricam com a nova formulação de interesse público que tem sido trazida pela doutrina, dividindo-o em interesse primário e secundário.

Nessa construção, o interesse primário se concretizaria nas finalidades próprias e constitucionalmente estabelecidas que o Estado deva promover. Cuida-se dos interesses que abrangem toda a sociedade, aqueles que fundamentam a própria existência do Estado, como é o caso da justiça, do bem-estar social, da segurança, entre outros.

Por outro lado, o interesse secundário teria por escopo apenas o interesse da pessoa jurídica de direito público em si mesmo, enquanto parte de uma relação jurídica, atuando em nome e pelo interesse do Erário. Seria o interesse particular do próprio Estado, quando representado pelas suas pessoas jurídicas: União, Estados membros, Municípios e suas Autarquias, entre outras.

Celso Antônio Bandeira de Mello, tratando dessa distinção, afirma que os primários seriam “os interesses da coletividade como um todo”, enquanto que os secundários seriam aqueles interesses “que o Estado (pelo só fato de ser sujeito de direitos) poderia ter como qualquer outra pessoa, isto é, independentemente de sua qualidade de servidor de interesses de terceiros: os da coletividade”.³⁸

Nessa formulação do interesse público, entendemos que as prerrogativas da Fazenda Pública – em grande parte dos casos em que são aplicadas enquadram-se no conceito de interesse público secundário, sendo utilizadas como meras prerrogativas – visam preservar ao máximo o Erário e tornar confortável o litígio para o Estado.

A supremacia do interesse público diz respeito aos interesses da coletividade, os quais deve a Administração Pública representar. Somente visando o benefício de todos se justifica a possibilidade dela impor obrigações a terceiros, motivo pelo qual, existindo conflito entre interesse público e o interesse particular, o primeiro deve sempre prevalecer.³⁹

Desse modo, algumas das prerrogativas atribuídas ao Estado, enquanto parte litigante, devem ser repensadas na atualidade. Isso, em respeito não só aos princípios da supremacia do interesse público e da isonomia, como também aos princípios da eficiência e da duração razoável do processo.⁴⁰

A primeira delas é o prazo em dobro para recurso. Como se sabe, o Código de Processo Civil, promulgado em 2015, modificou a disciplina dos prazos atinentes às entidades públicas previstas anteriormente no artigo 188 do CPC/73.⁴¹

³⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 63.

³⁹ Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho afirma que “as atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público”. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2012, p.25.

⁴⁰ Este último introduzido na Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 45/2005. A inclusão se deu pelo acréscimo do inciso LXXVIII do art. 5º.

⁴¹ Cujas redações eram: “Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público”.

De acordo com o novo artigo 183, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público passaram a gozar de “prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal”.

Houve, desse modo, unificação dos prazos da Fazenda Pública pelo novo CPC, sendo contados todos em dobro a partir de agora. Na prática, apenas houve redução do prazo para contestar, que antes era computado em quádruplo.

Não questionamos aqui o novo prazo em relação à apresentação de contestação pelo Poder Público: acreditamos que o prazo dobrado se justifica, na medida em que é patente a maior dificuldade do ente público e da administração indireta em formular sua defesa.

Por outro lado, após esse ponto, que de fato é decisivo para a formação do processo que envolve matéria fática, não mais parece se justificar o aumento de prazos recursais, uma vez que a principal dificuldade para o exercício da ampla defesa já foi suprida com a contestação e as exceções porventura trazidas ao processo.

José Roberto de Moraes explica que Alfredo Buzaid, patrono do CPC/73, assentava seu pensamento igualitário na premissa de que prazos diferenciados só existiriam para privilegiar o servidor público e nem sempre de forma eficiente e diligente; não sendo possível o legislador pressupor tal ânimo decadente, não se justificava nenhuma diferenciação.⁴²

Desse modo, a conclusão que se chega é de que as prerrogativas processuais somente poderiam ser consideradas constitucionais quando a Administração Pública (Fazenda Pública) estiver em juízo representando, de fato, o interesse da coletividade (interesse público primário).

Mas como ter certeza de que a Administração está agindo de tal modo? Para tanto, adotamos a solução trazida por Willis Santiago Guerra Filho, sugerindo o retorno do instituto constante do Código de Processo Civil de 1939, denominado *sistema do prazo judicial*.⁴³

No supracitado sistema, a parte deve apresentar ao juízo, de maneira fundamentada, as razões da necessidade do prazo dobrado para cada caso concreto, ficando ao arbítrio do magistrado (também de modo fundamentado) a concessão da dilação do prazo.

A fundamentação do magistrado deveria se pautar fundamentalmente nos critérios da proporcionalidade e da razoabilidade, entendendo-se presentes ambos quando houver: (a) adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (b) necessidade ou exigibilidade, que impõe a verificação da inexistência de meios menos gravoso para atingimento dos fins visados; (c) proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação entre ônus imposto e o

⁴² Cf. MORAES, José Roberto de. “As prerrogativas e o interesse da fazenda pública”. In: BUENO, Cássio Scarpinella; SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Direito processual público: a fazenda pública em juízo**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 68-69.

⁴³ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2001, p. 146-147.

benefício trazido para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos do cidadão.⁴⁴

Com base nesses elementos, deve o magistrado buscar garantir a real necessidade de concessão de prazo diferenciado, evitando criar um quadro anti-isonômico no processo. Todavia, uma vez cumpridos esses requisitos, as prerrogativas se configuram como legítimas.

Sobre o tema, Gustavo Binbenbom assevera que três condições seriam necessárias para que se considerem as prerrogativas da Fazenda Pública legítimas, sob o prisma constitucional⁴⁵. São elas:

- a) a compreensão do princípio da isonomia, isto é, a discriminação criada em desfavor dos particulares seja apta a viabilizar o cumprimento pelo Estado dos fins que lhe foram cometidos pela Constituição e pela lei;
- b) o grau ou medida da compreensão da isonomia, isto é, a extensão da discriminação criada em desfavor dos particulares deve observar o limite do estritamente necessário e exigível para viabilizar o cumprimento pelo Estado dos fins que lhe foram cometidos pela Constituição ou pela lei;
- c) por fim, o grau ou medida do sacrifício imposto à isonomia deve ser compensado pela importância da utilidade gerada, numa análise prognóstica de custos para os particulares e benefícios para a coletividade como um todo

Note-se que, apesar de haver com esse procedimento um óbvio acréscimo no trabalho dos juízes – na medida em que seria necessária a análise individualizada de cada caso em que a Fazenda Pública fosse parte acreditamos que esse acréscimo representará uma economia processual mais à frente.

Além disso, a possibilidade de utilização de instrumento recursal pela Fazenda Pública, com vistas a rever a decisão denegatória de dilação de prazo prolatada pelo juiz, em nada atrapalharia o regular andamento do processo, desde que não fosse possível atribuir-lhe efeito suspensivo. Assim, desde que não se sobrecarregue o primeiro grau – historicamente mais mal estruturado que os tribunais – com a análise de recursos versando sobre o tema, não há que se falar em prejuízo para a duração razoável do processo.

Isso porque, não raro, processos em que o Estado é parte são objetos de recursos em sequência, mesmo sem qualquer expectativa de êxito, objetivando tão somente prostrar a satisfação do particular e resguardar o Erário pelo maior tempo possível. Tal realidade gera consequências gravíssimas, não só para quem litiga contra a Fazenda Pública, mas também para o próprio Poder Judiciário, que vive assoberbado de processos envolvendo o setor público.

Igualmente, acreditamos que não se justifica a concessão de prazos dilatados para o Ministério Público. A pura vontade do legislador de padronizar as prerrogativas para todos os que estão atuando em nome do Poder Público não parece ser suficiente para

⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 209.

⁴⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de et al. **Interesses públicos versus interesse privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 156.

fundamentar essa situação.

O que se pode fazer, como já apontado aqui, é conceder também ao Ministério Público a possibilidade de apresentar ao juízo petição requerendo a dilação de seus prazos processuais, desde que tenha razões suficientes para tanto.

Por fim, faz-se necessário abordar outro ponto dos privilégios processuais da Fazenda Pública: o não pagamento de preparo pela Fazenda Pública.

O argumento usualmente utilizado para defender a medida é de que uma possível cobrança de preparo implicaria num contrassenso, uma vez que os recursos são todos públicos, podendo então gerar confusão patrimonial. Além disso, esbarraria no limite da imunidade recíproca⁴⁶, previsto no artigo 150, VI, alínea *a* da Constituição.

Entendemos pela extinção da previsão pelo resultado que essa ausência de pagamento de custas gera, em termos de retardo processual. Conforme assevera Fabio Periandro de Almeida Hirsch, a faculdade dada aos procuradores de, no fim do último dia do prazo dobrado, imprimir uma peça padronizada e apresentá-la no protocolo, “como forma de cumprir seu *ônus da impugnação universal* – obrigação de recorrer de tudo o que for contrário ao Erário, ainda que desprezível –, representa uma das malversações do sistema de prerrogativas”.⁴⁷

Importante notar que as custas, para além da destinação de sua receita⁴⁸, funcionam como espécie de filtro natural dos recursos: sendo atribuído aos procuradores o pagamento de custas em cada processo que lhes é dado, o caminho natural é que se eles passem a se concentrar mais nas teses defensivas com maior possibilidade de êxito na instância superior. Além disso, a rigorosidade na seleção dos recursos também decorrerá da dificuldade natural de arregimentar as estruturas funcionais do Estado para quitação dessas despesas.

Até o momento, o que tem ocorrido é a utilização da prerrogativa de isenção de custas para perpetuar uma situação de abuso de direito, uma vez que o retardo do trânsito em julgado passa a ser um fim em si mesmo. Em não sendo possível conseguir a revisão da decisão em instância superior, ao menos se consegue postergar ao máximo a definitividade da ordem de pagamento do débito.

Não há como olvidar do paradoxo que isso gera: como pode o Estado, criado justamente para proteger os cidadãos, provocar um dano injusto e litigar até a exaustão, com o único objetivo de postergar a satisfação de prestação juridicamente devida? Onde está o interesse público primário nesse estado de coisas?

Além disso, concordamos com André Ramos Tavares⁴⁹ e Fábio Periandro Hirsch

⁴⁶ Cf., por todos, MORAES, op. cit., p. 71/73.

⁴⁷ HIRSCH, op. cit., p. 262.

⁴⁸ Após a EC n° 45/2004, o seu produto vai para a estrutura do Poder Judiciário, na forma do art. 98, § 2° da Constituição Federal.

⁴⁹ TAVARES, op. cit., p. 146-147. Em sentido contrário à proposta: GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2001, p. 151.

⁵⁰, no sentido de impor à parte recorrente não só o pagamento de custas, como também a prestação de caução. Dessa forma, “uma vez não admitido ou improvido o recurso, reverter-se-ia tanto em benefício da Justiça como da parte contrária, que afinal deve mais uma vez arcar com a mazela da morosidade”. ⁵¹

Ademais, para não ferir o princípio da isonomia, ambas as partes deveriam ficar sujeitas ao pagamento de caução. Entendemos como acertada a medida, uma vez que a seleção dos recursos pelo Poder Público não pode se basear no princípio da dúvida gerar a recorribilidade. Pelo contrário: o melhor (para todos) é que haja de fato uma seleção dos recursos, de modo a efetivamente se respeitar o direito do particular e desafogar a já saturada máquina do Judiciário.

2.3 ADEQUAÇÃO ESTRUTURAL E EXPANSÃO QUANTITATIVA DOS NUGEP

Em outubro de 2012, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), percebendo a falta de regulamentação quando ao procedimento de julgamento por amostragem dos recursos extraordinários, – o que gerava verdadeiro engessamento do sistema de remessa de recursos repetitivos ao Supremo – publicou a Resolução Normativa nº 160 ⁵², instituindo a criação do Núcleo de Repercussão Geral e Recursos Repetitivos (NURER).

A ideia era que cada Tribunal da Federação instituísse seu próprio NURER, que deveria atuar ao lado dos órgãos competentes para o processamento e admissibilidade de recursos extraordinários e especiais. Com isso, esperava o CNJ racionalizar e aperfeiçoar o gerenciamento dos processos diante dos casos sobrestados, porque repetitivos, pelo STF e pelo STJ.

Entretanto, após a entrada em vigor do novo Código de Processo Civil, em março de 2016, o CNJ se viu obrigado a ampliar a competência desses núcleos, de modo a abarcar não só os recursos repetitivos direcionados aos tribunais superiores, como também os incidentes de assunção de competência e de resolução de demandas repetitivas. Essa exigência consta do artigo 979, §§ 1º e 3º do novo diploma normativo.

Assim, foi publicada nova Resolução em 13 de julho de 2016, a de nº 235 ⁵³, criando os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP) e visando a “padronização de procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussão geral, de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência previstos na Lei 13.105” nos 91 (noventa e um) tribunais existentes na Federação.

Essa padronização passa pelas seguintes medidas, a serem adotados pelos Núcleos:

- a) criação, no âmbito do CNJ, de um banco nacional de dados com informações acerca da repercussão geral, dos casos repetitivos e dos incidentes de assunção de competência ocorridos no âmbito do STF, do STJ, do TST, do TSE, do

⁵⁰ HIRSCH, op. cit., p. 263.

⁵¹ TAVARES, pp. cit., p. 151.

⁵² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 160 de 19/10/2012. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=973>> Acesso em: 27 jan. 2017.

⁵³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 235 de 13/07/2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3155>> Acesso em: 27 jan. 2017.

- STM, dos tribunais regionais federais, dos tribunais regionais do trabalho e dos tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal;
- b) manutenção, alimentação e disponibilização do banco de dados supra referido, com informações atualizadas sobre os processos sobrestados no Estado ou na região, conforme o caso, bem como nas turmas e colégios recursais e nos juízos de execução fiscal;
 - c) envio constante de informações ao NUGEP do CNJ, assim como a manutenção, na página do tribunal na internet, dos dados atualizados de seus integrantes, tais como nome, telefone e e-mail, com a principal finalidade de permitir a integração entre os tribunais do país;
 - d) acompanhamento dos processos submetidos à técnica dos casos repetitivos e da assunção de competência em todas as suas fases, alimentando o banco de dados nacional;
 - e) acompanhamento da tramitação dos recursos selecionados pelo Tribunal como representativos da controvérsia encaminhados ao STF, ao STJ e ao TST (art. 1.036, § 1º, do CPC), a fim de subsidiar a atividade dos órgãos jurisdicionais competentes pelo juízo de admissibilidade e pelo sobrestamento de feitos, alimentando o banco de dados;
 - f) informação acerca da publicação e o trânsito em julgado dos acórdãos dos paradigmas;
 - g) recepção e compilação dos dados referentes aos recursos sobrestados no Estado ou na Região, conforme o caso, bem como nas turmas e colégios recursais e nos juízos de execução fiscal;
 - h) informação ao NUGEP do CNJ acerca da existência de processos com possibilidade de gestão perante empresas, públicas e privadas, bem como agências reguladoras de serviços públicos, para implementação de práticas autocompositivas;

Entendemos que tal iniciativa do CNJ é digna de aplausos, dada a atual sistemática da repercussão geral e a dinâmica que vem sendo empregada aos casos em que esta se mostra repetitiva.

No Brasil, percebe-se que ainda está presente a equivocada ideia de que não haveria um sistema de precedentes, motivo pelo qual muitos órgãos de primeira e segunda instância do Judiciário ignoram, de forma deliberada ou por pura e simples omissão, a existência de decisões vinculativas dos tribunais superiores, prejudicando a própria funcionalidade da prática forense no país.

Entendemos, todavia, que a tendência é mesmo a consagração de um sistema de precedentes obrigatórios no Brasil, numa aproximação inevitável do nosso tradicional sistema de *civil law* com o *common law*. Aliás, como assevera Fredie Didier Jr.⁵⁴, esse acolhimento do sistema de precedentes é aparentemente inquestionável, em especial após o advento do Código de Processo Civil de 2015, que em muito alterou o tratamento do tema no nosso ordenamento jurídico.

Com base na resolução, cada tribunal teria o prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de publicação da resolução (13 de julho de 2016), para organizar o seu NUGEP, como unidade administrativa permanente.

⁵⁴ DIDIER JÚNIOR; CUNHA, op. cit., p. 376.

Ocorre que – como infelizmente é de praxe na Administração Pública brasileira – esse prazo inicialmente imposto foi desobedecido pelos tribunais. De acordo com o último levantamento feito pelo CNJ, em novembro de 2016, apenas 22 dos 91 tribunais pátrios instalaram seus núcleos.⁵⁵

Outra situação que preocupa é a referente à criação do banco de dados nacional com informações acerca da repercussão geral, dos casos repetitivos e dos incidentes de assunção de competência dos tribunais.

A instituição do banco de dados é, sem dúvida, a principal medida anunciada pela Resolução nº 235/16, uma vez que sua instituição possibilitará, em tese, a ampla consulta às informações de repercussão geral e demandas repetitivas, agilizando significativamente o julgamento dos processos.

Contudo, não obstante tenha sido estabelecido prazo até o final de 2016 para que o referido banco fosse disponibilizado em plataforma *online*, até o presente momento não há notícia de que o CNJ assim procedeu. Isso preocupa, tendo em vista a latente disfuncionalidade do sistema de precedentes, hoje, no Brasil.

Por fim, mesmo nos tribunais em que os NUGEP já foram (mesmo que apenas formalmente) estabelecidos, não é raro encontrar problemas operacionais no sistema disponível para o acesso público. No Tribunal de Justiça da Bahia, por exemplo, em todas as visitas que fizemos à página virtual do órgão⁵⁶, durante o período de construção deste trabalho, o link de acesso ao sistema encontrava-se disfuncional.

Os dados acima são alarmantes. É de fundamental importância que as cúpulas administrativas dos tribunais não ajam, em relação aos NUGEP, de modo meramente *pro forma*. Ou seja, não basta somente instituir os núcleos, sem se preocupar com a real efetividade do serviço, com a adequação estrutural desse órgão, com o próprio fim para o qual ele foi idealizado.

Agindo dessa maneira, os tribunais vão de encontro à própria função social do direito, que é harmonizar os direitos e garantias do homem e do cidadão, ao lado da criação de instrumentos de políticas públicas que permitam que esses direitos e garantias se efetivem no plano fático⁵⁷. A ação *pro forma* inviabiliza essa efetividade das normas jurídicas, gerando danos e impossibilitando mudanças reais no panorama crítico vivido pelo Poder Judiciário atualmente.

Assim, configura-se urgente que os tribunais brasileiros que ainda não instituíram os NUGEP, assim como aqueles que instituíram, mas apenas de modo formal, procedam

⁵⁵ Entre os tribunais superiores, o STJ e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já aderiram aos núcleos. Além de Minas e Roraima, há unidades instaladas nos tribunais de justiça da Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Rondônia, Rio Grande do Sul e São Paulo. Também se adaptaram os tribunais regionais federais da 1ª (TRF1) e 5ª (TRF5) regiões e os tribunais regionais do trabalho de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Goiás e Sergipe. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83862-causas-repetitivas-ganham-nucleos-proprios-em-22-tribunais>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

⁵⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. **Portal TJBA**. NUGEP. Disponível em: <<http://www.tjba.jus.br/nurer>>. Acesso em 02 de fev. 2017.

⁵⁷ CARVALHO, Francisco José. **Teoria da função social do direito**. 2.ed. São Paulo: Juruá, 2014, p. 122.

a uma adequação estrutural para possibilitar a efetivação do quanto exposto na Resolução nº 235/16 do CNJ.

Além disso, ao próprio CNJ cabe respeitar seu ato normativo, colocando em prática a construção do banco nacional de dados previsto na resolução. Com essa medida, espera-se que ocorra melhora significativa no *modus operandi* dos tribunais em relação aos casos envolvendo precedentes obrigatórios.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como base a investigação dos institutos do recurso extraordinário e da repercussão geral, de modo a esmiuçar seu funcionamento e, com base nos elementos coletados, oferecer propostas coerentes e viáveis de desafogamento do Judiciário brasileiro nessa matéria.

Desse modo, infere-se que é possível combater o acúmulo de processos sobrestados no âmbito do Supremo Tribunal Federal em decorrência de reconhecimento de repercussão geral. Para tanto, são necessárias adequações nos procedimentos utilizados pela Corte para seleção de novos casos com repercussão geral, bem como nos julgamentos dos casos novos e antigos.

Igualmente, é fundamental repensar a forma como funcionam os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP): atualmente, como visto no decorrer do trabalho, eles beiram a disfuncionalidade, fugindo da proposta inicialmente projetada pelo Conselho Nacional de Justiça.

Por fim, entende-se como razoável a supressão de algumas das prerrogativas processuais da Fazenda Pública e do Ministério Público. Não se ignora que se trata de questão polêmica, já de há muito discutida em sede doutrinária. Contudo, conforme fundamentamos, não se pode simplesmente pressupor que todos os prazos em dobro para o Estado agir em juízo são necessários. De fato, alguns são, mas boa parte não pode ser assim considerada, e são esses que acabam por tornar o já saturado Poder Judiciário ainda mais moroso.

Desse modo, a concessão “caso a caso”, pelo juiz, dos prazos dobrados para recorrer e de gratuidade de preparo funcionariam, a nosso ver, como uma forma de seleção daqueles recursos que realmente têm chance de revisão nas instâncias superiores, excluindo-se por seleção natural aqueles que apenas se prestam a protelar o pagamento do *quantum* devido pelo Estado ao particular.

REFERÊNCIAS

ALVIM, José Manoel de Arruda. A EC nº 45 e o instituto da repercussão geral. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (Coord.). **Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional nº 45/2004**. São Paulo: RT, 2005, p.74..

_____. Repercussão geral: impressões gerais e perspectivas. In: FUX, Luiz; DANTAS, Bruno; FREIRE, Alexandre (Coord.). **Repercussão geral da questão constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.107.

AMARAL, Thiago Bottino do (coord.) et al. FGV DIREITO RIO - Centro Justiça e Sociedade – CJUS. **Relatório Final do Projeto de Pesquisa “Panaceia universal ou**

remédio constitucional? Habeas corpus nos Tribunais Superiores” Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/radiografia-habeas-corporus.pdf>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

BARIONI, Rodrigo. **Repercussão Geral**: anotações sobre as propostas formuladas pelo ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI208121,101048-Repercussao+geral+anotacoes+sobre+as+propostas+formuladas+pelo>>. Acesso em 26 jan. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Reflexões sobre a competência e o funcionamento do Supremo Tribunal Federal**. 25/08/2014. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/palestra-ivnl-reflexoes-stf-25ago2014.pdf>>. Acesso em: 21/03/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatística do STF**. Movimentação processual. Disponível em: Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimentoProcessual>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil - 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 95/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 510 p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/526716/CF88_EC95_livro.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. **Novas competências atribuídas às Turmas devem agilizar julgamentos no STF**. 23/07/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=271446>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

_____. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 829251/ES, 1ª Turma, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, **DJE** de 12/12/2014.

BRASIL. Palácio do Planalto. Lei nº 13.105/2015 (Lei Ordinária) de 16/03/2015. Código de Processo Civil. **D.O.U.** de 17/03/2015, Seção 1, ano CLII, n. 51, p. 1. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=17/03/2015>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 228.844/SP, Relator: Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma. Julgado em 18/08/2015. **DJE** 31 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=932378&classe=ARE&codigoClasse=0&origem=JUR&recursao=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20. jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resultados da Repercussão**. 28/07/2016. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=numeroRepercussao>>. Acesso em 20 mar. 2016.

CARDOSO, Maurício. Justiça em Números. Brasil atinge a marca de 100 milhões de processos em tramitação na Justiça. **Conjur**. Boletim de notícias. 15 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-15/brasil-atinge-100-milhoes-processos-tramitacao>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

CARVALHO, Francisco José. **Teoria da função social do direito**. 2.ed. São Paulo: Juruá, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Demandas repetitivas e a morosidade na justiça cível brasileira**. Jul. 2011. Disponível em:

<<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/50af097ee373472788dd6c94036e22ab.pdf>>.

_____. **Resolução nº 160** de 19/10/2012. Dispõe sobre a organização do Núcleo de Repercussão Geral e Recursos Repetitivos no Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral, Superior Tribunal Militar, Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e nos Tribunais Regionais Federais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=973>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. **Resolução nº 235** de 13/07/2016. Dispõe sobre a padronização de procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussão geral, de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência previstos na Lei 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), no Superior Tribunal de Justiça, no Tribunal Superior Eleitoral, no Tribunal Superior do Trabalho, no Superior Tribunal Militar, nos Tribunais Regionais Federais, nos Tribunais Regionais do Trabalho e nos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3155>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. **Causas repetitivas ganham núcleos próprios em 22 tribunais**. 17/11/2016. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83862-causas-repetitivas-ganham-nucleos-proprios-em-22tribunais?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed:%20noticiasnj/mZae%20\(NOT%C3%8DCIAS_CNJ\)](http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83862-causas-repetitivas-ganham-nucleos-proprios-em-22tribunais?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed:%20noticiasnj/mZae%20(NOT%C3%8DCIAS_CNJ))> Acesso em: 29 nov. 2016.

CRUZ, Gabriel Dias Marques da. STF pode levar 10 anos para zerar estoque da repercussão geral. **Rev. Consultor Jurídico**, 8 fev. 2016, p. 1-4. ISSN 1809-2829. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-fev-08/stf-levar-10-anos-zerar-estoque-repercussao-geral>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de direito processual civil**: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais. v. 3. 13. ed. ampl., rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

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

_____. **III Relatório Supremo em números: o Supremo e o tempo.** Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários à Constituição de 1988.** v. 1 – arts. 1º ao 43. São Paulo: Julex Livros, 1989, p. 90-91.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Princípios da isonomia e da proporcionalidade e privilégios processuais da fazenda pública. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 21, n. 82, abr./jun. de 1996.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais.** 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2001.

HIRSCH, Fábio Perianthro de Almeida. **Ofensa reflexa à Constituição: críticas e propostas de solução para a jurisprudência autodefensiva do Supremo Tribunal Federal brasileiro.** 2007. 333p. Dissertação (Mestrado em Direito)–Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/10783/1/F%C3%A1bio.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2016.

MAGRI, Berenice Soubhie Nogueira. O papel decisivo dos regimentos internos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça na admissibilidade dos recursos extraordinário e especial. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). **Aspectos polêmicos e atuais do recurso especial e do recurso extraordinário.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem constitucional: construindo uma nova dogmática jurídica.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de direito constitucional.** Atualizado até a EC 52/2006. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. A doutrina brasileira do habeas corpus e a origem do mandado de segurança. Análise doutrinária de anais do Senado e da jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal. **Revista de informação legislativa**, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. v. 45, n. 177, p. 75-82, jan./mar. 2008.

STRECK, Lênio Luiz. Por que agora dá pra apostar no Projeto do Novo CPC!. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 21 de outubro. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-out-21/lenio-streck-agora-apostar-projeto-cpc>>. Acesso em 5 de janeiro de 2017.

STRECK, Lenio Luiz; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A nova perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre o controle difuso: mutação constitucional e limites da legitimidade da jurisdição constitucional. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 7, p. 45-68, fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/72>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resultados da Repercussão**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudencia%RepercussaoGeral&pagina=numeroRepercussao>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

_____. Portal do STF. **Estatísticas do STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimentoProcessual>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

_____. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=sobrestadosrg>>. Acesso em 11 de janeiro de 2017.

TAVARES, André Ramos. A repercussão geral no recurso extraordinário. In: LORA ALARCÓN, Pietro de Jesús; TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro (Coord.). **Reforma do judiciário**: analisada e comentada. São Paulo: Método, 2005a.

_____. **Teoria da justiça constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005b.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Repercussão geral no recurso extraordinário (Lei nº 11.418) e súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal (Lei nº 11.417). **Revista Magister de Direito Empresarial, Concorrencial e do Consumidor**, Porto Alegre, v. 3, n. 14, p. 79-106, abr./maio 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/36320>>. Acesso em 15 dez. 2016.

TIMM, Luciano Benetti. TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. As recentes alterações legislativas sobre os recursos aos Tribunais Superiores: a repercussão geral e os processos repetitivos sob a ótica da Law and Economics. **Revista de Processo**, n.178, dez. 2009.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. **Portal TJBA**. NUGEP. Disponível em: <<http://www.tjba.jus.br/nurer>>. Acesso em 02 de fev. 2017.