

Da Arquição de Relevância à Repercussão Geral no STF

Depois de serem visitados os filtros constitucionais do estrangeiro, inicia-se a descrição da história dos filtros no âmbito do STF. Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 manteve basicamente a estrutura do Supremo Tribunal Federal herdado do antigo regime autoritário. Nesse momento, ampliou-se, porém, a sua competência no campo constitucional, sua verdadeira e absoluta função, criando o mandado de injunção e alargando o rol das autoridades e instituições a propor ação de inconstitucionalidade, admitida até em casos de omissão.

A partir da ampliação constitucional, retira-se então a função que a Corte desempenha desde a sua criação a aplicação do direito federal infraconstitucional, que passa para a alçada do Superior Tribunal de Justiça, criada nessa ocasião. Uma comparação entre as Constituições de 1946, 1967, 1969 e 1988 revela que o Poder Judiciário sofreu modificações importantes, que acabaram por redefinir as funções do Supremo Tribunal Federal. Os artigos que enumeram as competências do Supremo Tribunal Federal reproduzem muitas das igualmente presentes nas Constituições anteriores, mas apresentam alterações importantes. Como exemplo, no artigo 102 da Carta Maior, exsurgiu a competência da Suprema Corte para processar e julgar originalmente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou do ato normativo federal ou estadual.¹

Contudo, a referida ampliação de matérias constitucionais levadas à Corte fez dinamizar aquilo que se convencionou descrever de a crise do Supremo Tribunal Federal, um verdadeiro acúmulo de recursos que chegam à Corte. A crise da Suprema Corte tem suas origens em décadas passadas, muito anterior ao advento da Constituição Federal de 1988. A crise já se mostrava séria e extremamente debatida, tanto pelos doutrinadores quanto pelos próprios ministros julgadores que na época integravam o referido Tribunal.

Cabe destacar que foram diversas as tentativas de contenção dessa crise antes do advento da Constituição Federal de 1988; inclusive, como prova de que tal fenômeno de obstrução recursal na Suprema Corte remonta desde o antigo regime autoritarista, cita-se duas importantes tentativas da Corte em barrar o

¹ COSTA, Emília Viotti da. **O Supremo Tribunal Federal e a Constituição da Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2006. p. 186.

excesso de recursos que chegavam sistematicamente a Brasília. A primeira proposta foi uma alteração trazida por meio da Emenda Constitucional 1/1969, que estabeleceu que as causas que poderiam ser submetidas ao recurso extraordinário seriam definidas pelo próprio STF em seu Regimento Interno, precisamente pelo artigo 119, inciso III, com a redação dada pela Emenda Constitucional 7/77. A segunda intenção foi o estabelecimento da *arguição de relevância* para julgamento dos recursos extraordinários, instrumento que serviu de origem para a repercussão geral de 2008.

A arguição de relevância da questão federal foi uma excludente de inadmissibilidade do recurso extraordinário. O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, ao disciplinar o seu processamento, impunha a necessidade da então *arguição de relevância* na petição de recurso extraordinário, sendo exigido, em capítulo específico e destacado. Da mesma forma, sendo justificado de forma sucinta o cabimento da arguição, tratando-se da hipótese compreendida nas restrições do artigo 325 (inciso I, artigo 328).

Assim, não bastava o recorrente limitar-se apenas a suscitar a relevância da questão federal, mas deveria, indispensavelmente, arguir a relevância explicitamente o recurso extraordinário. Em síntese, a Suprema Corte assentava o entendimento que direitos subjetivos; ainda que tratando-se de lei federal, não deveriam continuar sendo manejados pelo Supremo Tribunal Federal.

Todas essas tentativas foram adotadas com o objetivo de desobstruir o acúmulo de recursos que se avolumavam na Corte. Todavia, essas tentativas de solução no passado foram objeto de duras críticas, em especial à arguição de relevância. Nisso, posto o reduzidíssimo percentual de arguições acolhidas, combinada a ausência de motivação e de publicidade nas decisões que eram proferidas pelo Conselho do STF, criava uma forte oposição, principalmente defendida pelos advogados.

Em razão dessas oposições, o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário foi substancialmente modificado. Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi extinta a possibilidade de o Supremo selecionar as causas que seriam passíveis de julgamento por meio da arguição relevância. Como contrapartida, inaugurou-se o Tribunal de Superposição, atual Superior Tribunal de Justiça, para onde foram transferidas as questões federais para uniformização e tutela da legislação infraconstitucional.

Contudo, a esperança de um ideal de vida boa, depositado na Constituição Federal de 1988, logo passou a surgir questões que se mostraram, ao longo do tempo, de difícil solução. Os diversos direitos cidadãos descritos na Constituição Cidadã não demorariam muito para a causa de uma crise de efetividade sem precedentes, pois todo aquele sentimento de injustiça dos tempos ditatoriais parece ter despertado aquilo que era anteriormente reprimido. Agora, com os novos direitos e mecanismos processuais de concretização desses direitos, ocorreu um notável incremento no número de feitos levados, a partir de então, à apreciação do Poder Judiciário.

Muito embora se tenha objetivado com a Constituição Cidadã o marco de novas condições de possibilidade num ambiente democrático, com objetivo de desenvolver uma consciência social e democratizar o acesso aos órgãos judiciais, ao mesmo tempo, não foram disponibilizados os meios apropriados que seriam imprescindíveis para atender ao volume surreal de ações que surgiram em decorrência do aumento, jamais visto, de procura dos cidadãos pela tutela do judiciário.

Não se discute a atual presença de diversos meio de acesso à prestação jurisdicional. No entanto, se observado o objetivo central daquele que busca o Poder Judiciário para a solução de um litígio, dificilmente identificar-se-á o cumprimento desse direito alcançado; tudo em razão do volume excessivo de feitos levados à apreciação dos órgãos judiciais.

Indiscutivelmente, está posta a crise, ainda que não seja uma característica exclusiva do nosso país. No Brasil, sistematicamente, embora o volume ainda tenha diminuído em alguns anos, o número de processos em andamento conduz a um estoque processual assustador.²

² O estoque processual diminuiu em mais de um milhão de processos nos últimos dois anos (-1,4%). Esse resultado foi extremamente positivo, pois, até 2016, o aumento do acervo era recorrente. Em 2017 houve estabilização do estoque, culminando com a queda verificada em 2018. Os dados são reflexo do aumento no total de processos baixados, que atingiu o maior valor da série histórica no ano de 2018, além da redução dos casos novos. Assim, o Índice de Atendimento à Demanda no ano de 2018 foi de 113,7%, ou seja, foram solucionados 13,7% processos a mais que os ingressados. Cabe pontuar que tal resultado decorre, em especial, do desempenho da Justiça do Trabalho, que praticamente manteve sua produtividade, em que pese a redução de 861 mil novos processos, ocasionando queda, somente neste segmento de justiça, de 656 mil casos pendentes. Constata-se que a redução nos processos pendentes ocorreu na fase de conhecimento, etapa em que se faz o julgamento de mérito dos processos judiciais. Desconsiderados os processos de execução, o estoque obteve queda de -1,2 milhão (-3,3%). Tal fato foi observado nos dois últimos anos, pois de 2009 a 2016 os pendentes de conhecimento subiam, anualmente, a uma média de 4%. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em**

Indiscutivelmente, o ideal de vida boa descrito no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 ampliou a busca do cidadão pela concretização dos seus direitos. Assim, com o fim da arguição de relevância³ e a criação do Recurso Especial e do STJ, constatou-se um *crash* processual. As alterações legislativas geraram, taxativamente, o incremento incontrolável e sem precedentes de recursos pendentes de julgamento diante do STF e do STJ. Isso resulta afirmar que, em vez de esses Tribunais Superiores serem construtores de orientações jurisprudenciais de vértice, garantindo a unidade do direito posto pelos tribunais infraconstitucionais, vêm se transformando em espécies de terceiro e de quarto graus recursais, principalmente no manejo de *habeas corpus*, para tratar além dos aspecto de liberdade.

A consequência desse erro estratégico na atuação dos órgãos judiciais pós-ditadura sempre gerou mecanismos de correção, mas de nada eficientes do ponto de vista do direito e, ainda, muito negativo para uma adequada e coerente prestação jurisdicional. Isso exemplifica os *juízos em escala*, uma vez que o STF e STJ não dispõem do tempo necessário e suficiente para julgar as grandes e complexas questões jurídicas do país, com a necessária profundidade e agilidade os conflitos urgentes da modernidade.⁴

Esse cenário de crise processual originado, precipuamente após a inauguração dos novos direitos descrito no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, fez surgir diversas iniciativas para se buscar soluções capazes de reduzir

Números 2018. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Anual. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/08/justica-em-n%C3%BAmeros.png> . Acesso em: 20 set. 2020.

³ “A arguição de relevância veio a ser totalmente eliminada do sistema com a promulgação da Constituição de 1988. Diante da pecha de antidemocrático, o instituto sucumbiu à sede de mudança que guiava o constituinte de 1988. A ideia de que o produto dos vinte e um anos de ditadura militar deveria ser, tanto quanto possível, banido do cenário nacional foi determinante para o ocaso da arguição de relevância”. DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 269.

⁴ É muito difícil fiscalizar, adequadamente, o que o Tribunal faz de relevante e os critérios que realmente adota quando recebe cerca de cem mil processos por ano e profere, no mesmo período, mais de cem mil decisões. As inconsistências são inevitáveis e prejudicam tanto os jurisdicionados quanto a Corte. Reconhecer a impraticabilidade de uma motivação analítica de *todas* as decisões negativas de repercussão geral é um passo necessário para obter o grau de controle político-social possível. BARROSO, Luís Roberto; REGO, Frederico Montedoni. Como salvar o sistema de repercussão geral: transparência, eficiência e realismo na escolha do que o Supremo Tribunal Federal vai julgar. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 696-713, dez. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4824/3615>. Acesso em: 07 jun. 2019.

a taxa de congestionamento e de avanço do acervo processual no país.⁵ Ressalta-se que o Estado não os garantiu sequer de maneira pouco eficaz.

Além das estratégias de metas de sentenças, há os efeitos da informatização nos tribunais, que, de certa forma, têm buscado pelo menos manter o volume de estoque processual. Aqui se mostra, de modo especial, a iniciativa inaugurada, por meio da Reforma Constitucional implementada, pela Emenda Constitucional nº 45 de 8.12.2004. A Emenda Constitucional nº45, por meio de seu artigo 1º, o § 3º, inseriu ao artigo 102 da Constituição Federal o filtro de admissibilidade recursal – semelhante à *arguição de relevância* do regime pré-democrático –, então denominado de *repercussão geral*.

Nesse sentido, com intuito de analisar esse filtro tão discutido tecnicamente e motivado pelos seus reflexos nos processos sobrestados no sistema processual do país, em especial aqueles em matérias tributárias, que se passa à análise. Usualmente, toma-se a referência de “década”, período considerado longo, como um marco temporal para análise de um fenômeno a ser estudado. Muitas vezes, determinados fenômenos a serem observados tendem a desaparecer no período de década, o que não foi o caso da repercussão geral inaugurada em 2008, que até os dias de hoje se faz presente no Supremo Tribunal Federal.

Há pouco mais de uma década, entrava em vigor a exigência da demonstração da existência da repercussão geral das questões constitucionais debatidas nos recursos extraordinários submetidos ao Supremo Tribunal Federal.

A partir de então, tem-se, conforme o parágrafo 3º, do artigo 102, III da Constituição Federal,⁶ o recurso extraordinário, que visa, prioritariamente, a

⁵ A política do CNJ de incentivo à virtualização dos processos judiciais tem registrado enormes avanços na informatização dos tribunais a cada ano. A Resolução CNJ 185/2013, que instituiu o Sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe) como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais, impactou significativamente o percentual de processos atuados eletronicamente, que passou de 30,4% em 2013 para 83,8% em 2018. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2018**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Anual. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/08/justica-em-n%C3%BAmoros.png>. Acesso em: 20 set. 2020.

⁶ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: § 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. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004). BRASIL. [Constituição (1988)]. Seção II. Do Supremo Tribunal Federal. **Art. 102**. Brasília, DF: Presidência da República,

analisar questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, e a ultrapassar os interesses subjetivos da causa. Embora tal instituto tenha sido inserido em nosso ordenamento jurídico a partir da Emenda Constitucional 45, de 2004, com a introdução do parágrafo 3º do artigo 102 da Constituição Federal, e a sua regulamentação tenha se dado com a Lei 11.418/2006, é somente a partir da publicação da Emenda Regimental 21, de 30/4/2007 (DOU 3/5/2007), que o Regimento Interno do STF estipulou e detalhou normas procedimentais para a sua execução.

O requisito de admissibilidade intrínseco passou a figurar no mesmo grupo do cabimento, do interesse recursal, da legitimidade e da inexistência de fato impeditivo, uma vez que a repercussão geral passou a relacionar-se à existência ou não do poder de recorrer. Isto é, o recorrente é aquele que demonstrar, em seu recurso extraordinário, a relevância social, política, econômica ou jurídica, e que transcenda os direitos subjetivos da causa. Ele alcançaria o direito de acesso à Suprema Corte por meio do recurso extraordinário.⁷

Com relação à ótica numérica de recursos no STF, fator determinante para a criação do referido instituto, no ano de 2007, havia 19.932 processos de matérias tributárias. Já no ano de 2008, houve uma redução para 15.377 processos tributários. Notou-se que houve significativa queda quantitativa⁸ após a necessidade da repercussão geral como juízo de admissibilidade dos recursos extraordinários no Supremo Tribunal Federal, em termos de redução de processos no curto prazo na Corte Superior.

Todavia, nos anos subsequentes, os números de recursos ficaram na casa de 6 (seis) mil processos tributários anuais. Já a partir do ano de 2015, o volume de recursos de matéria tributária ultrapassou a ordem de 9 (nove) mil recursos tributários no Supremo Tribunal Federal. Disso, resulta afirmar o extraordinário número de processos que chega ao Supremo, seja perante sua

2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jul. 2019.

⁷ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão geral no recurso extraordinário**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 32-33.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatísticas STF**. Processos Atuados por Ramo do Direito em 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [2018]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaRamoDireito>. Acesso em: 27 set. 2019.

competência originária, seja em razão de sua competência recursal que se encontra em oposição direta à celeridade processual *versus* à coerência e à integridade das decisões jurídicas. Para exemplificar, tem-se o Quadro 1 (a seguir), que mostra que, no ano de 2018, foram recebidos 101.497 processos no Supremo Tribunal Federal, sendo 10.082 somente Recursos Extraordinários⁹.

Quadro 01 – Fluxo de processos recebidos e julgados no STF

Ano	Processos		Processos Julgados		Acórdãos
	Recebidos	Distribuídos	Monocráticos	Colegiados	Publicados
2019	93.197	87.595	97.908	17.695	17.556
2018	101.497	55.201	112.218	14.535	14.391
2017	103.650	56.257	113.634	12.897	13.142
2016	90.331	57.366	102.940	14.532	13.018
2015	93.476	65.091	98.876	17.752	15.282
2014	79.943	57.799	97.358	17.070	15.649
2013	72.066	44.170	75.907	14.107	13.156
2.012	73.464	46.392	77.975	12.089	11.794
2.011	63.427	38.019	81.687	12.025	14.105
2.010	71.670	41.014	87.815	10.714	10.814
2.009	84.369	42.729	74.313	15.042	17.704
2.008	100.781	66.873	85.608	18.629	19.377

Fonte: Supremo Tribunal Federal

A referida análise do instituto da repercussão geral em matérias tributárias guarda relação direta com as crises ao longo da história do Brasil e com as crises que engendram o direito. Por um lado, se as crises brasileiras sempre fizeram parte da característica inerente ao país, crises essas oriundas tanto de aspectos exógenos – como as trágicas décadas de 80 e 90 – quanto de aspectos endógenos, aquelas que atravessam os séculos XX e XXI¹⁰.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatísticas STF**. Processos Autuados por Ramo do Direito em 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [2018]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaRamoDireito>. Acesso em: 27 set. 2019.

¹⁰ Vejamos: “as negociações com o Brasil iniciaram-se no governo de Fernando Collor de Mello, em 1990, mas se completaram apenas na gestão de Itamar Franco, em abril de 1994, com a emissão de nove títulos públicos, que deram maior liquidez aos ativos da dívida e ficaram conhecidos como “bonds”. A renegociação da dívida externa autorizou a União a ser a devedora de todos os títulos emitidos na troca da dívida antiga. Também ampliou o processo de administração do passivo externo do país – operações de recompra dos títulos, troca por títulos novos ou adiantamento nos pagamentos dos débitos. Quando o processo de renegociação foi iniciado, em 1990, a dívida externa brasileira estava orçada em US\$ 115,5 bilhões. Ao final da década, em 1999, ela atingiria os US\$ 241,2 bilhões, um crescimento de 109%”. CASTRO, Lucas Crivelenti. Dívida do Brasil: renegociação, FHC, Lula e a volta da crise. **Época Negócios**, São

Por outro lado, o direito que poderia ficar distante das crises brasileira não ficou longe disso tudo; o caminho trilhado pelo Supremo Tribunal Federal não foi diferente. Segundo Emília Viotti da Costa, no ano de 1945, os processos recebidos pela Corte Maior não chegavam a 800 processos¹¹; porém, em 2003, antes da Emenda Constitucional nº 45/2004, os processos chegavam a 109.226 processos. Já em 2018, os processos recebidos foram da ordem de 101.497, 55.201 distribuídos, 112.218 decididos monocraticamente, 14.535 decididos pelo colegiado e 14.391 acórdão proferidos pela Corte; um trabalho insano, com o resultado alcançado graças ao suporte do arsenal tecnológico suplantado na Corte Suprema¹².

Numa breve análise temporal, pode-se afirmar que os fenômenos se repetem ao longo da história. No ano de 1940, o governo militar de Getúlio Vargas aumentou o número de ministros de 11 para 16, com o intuito de aumentar o controle da corte. Passados 34 anos, o governo também militar de Ernesto Geisel pretendeu realizar um diagnóstico da crise do judiciário, uma vez que o número de processos direcionados ao Supremo Tribunal Federal aumentava ano após ano. A conclusão identificada foi que o tribunal recebia mais processos com relação ao número que julgavam.¹³ Então, a partir disso, sobreveio a Emenda Regimental 3/1975, que instituiu a “arguição de relevância”¹⁴ como requisito necessário para admissibilidade dos recursos extraordinários. Mas, conforme já referido, com a inauguração da Constituição

Paulo, 29 set. 2016. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/economia/noticia/2016/09/divida-do-brasil-renegociacao-fhc-lula-e-volta-da-crise.html>. Acesso em: 28 set. 2019.

¹¹ COSTA, Emília Viotti da. **O Supremo Tribunal Federal e a Constituição da Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2006. p. 38.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatísticas STF**. Processos Autuados por Ramo do Direito em 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [2018]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaRamoDireito>. Acesso em: 20 set. 2019.

¹³ No ano de 1971, foram distribuídos 6 mil processos e julgados 6,4 mil. Em 1975, foram distribuídos 9,3 mil processos e julgados 9 mil. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatísticas STF**. Processos Autuados por Ramo do Direito em 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [2018]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaRamoDireito>. Acesso em: 20 set. 2019.

¹⁴ A arguição de relevância da questão federal é construção pretoriana do STF. Como a Constituição de 1967 atribuía ao seu Regimento Interno uma força muito grande, decidiram os ministros daquela época criar o instituto jurídico em apreço. Por meio da Emenda Regimental nº3 de 12/06/1975, foi alterado o Regimento, e, no seu art. 308, foi ele disciplinado e regulamentado.

Federal de 1988, foi extinta a possibilidade de o Supremo selecionar as causas que seriam passíveis de julgamento por meio da arguição de relevância.

Como se o presente repetisse o passado, eis que novamente o recurso extraordinário abre um capítulo específico para a demonstração da relevância da matéria constitucional, conduzindo o STF a se pronunciar quanto à relevância ou não da questão levantada. Isso voltaria diretamente a tomar tempo dos ministros para se manifestarem, bem como no ato seguinte. Caso os ministros entendessem que a matéria fosse relevante, dever-se-ia julgar o recurso extraordinário. Ainda, por outro lado, caso a tese oferecida no recurso extraordinário não fosse acolhida, a decisão deveria ser fundamentada, o que acarretaria mais serviço. E, contra essa decisão, obviamente, caberia algum recurso, que, mais uma vez, originaria mais dedicação dos ministros do STF.

A referida síntese histórica serve para demonstrar que o fenômeno de diminuição de processo no Supremo Tribunal Federal, logo na imposição da “arguição de relevância”, foi idêntico ao verificado a partir do ano de 2007, após haver a instituição da “repercussão geral” por meio da emenda 21, de 30 de abril de 2007, ao regimento interno do STF. Quando, em 1975, o número era de 9.324 processos distribuídos e 9.083 julgamentos, em 1976, com a “arguição de relevância”, o número foi reduzido para 6.935 processos recebidos pela Corte Maior, sendo proferidos 7.565 julgamentos. Em outras palavras, o Supremo Tribunal Federal, até o ano de 1990, passou a proferir mais julgamentos com relação ao número de processos distribuídos¹⁵.

Durante a década de 90, os números de processos recebidos, distribuídos e julgados, tiveram uma evolução constante, iniciando a década com 16.226 processos distribuídos e 16.449 processos julgados. Ao final da década, com 90.839 processos distribuídos e 86.138 processos julgados. No ano de 2006, o número de processos recebidos chegou a uma ordem de 127.535, com 116.216 processos distribuídos e 110.284 processos julgados, mostrando um acúmulo processual e um eminente colapso processual no Supremo Tribunal Federal.

¹⁵ [BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Estatísticas STF. Movimento Processual a partir de 1940. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal \[2018\]. Disponível em:](#)

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimentoProcessual>. Acesso em: 20 set. 2019.

Todavia, tal como referenciado, o fenômeno de redução processual foi muito semelhante ao constatado no ano 1975 com a arguição de relevância, quando houve uma redução de curto prazo¹⁶. No ano de 2007, foram 119.324 processos recebidos e 112.938 processos distribuídos. Já no ano seguinte, o número que reduziu foi exatamente a diferença entre os processos recebidos, 100.781, e distribuídos, 66.873, explicado pela entrada em vigor da Emenda Constitucional 21 do STF em 2007, que inaugurou o instituto da “repercussão geral”.

Diante disso, constata-se que, passados 30 anos do diagnóstico do governo militar de Ernesto Geisel, uma solução muito parecida à “arguição de relevância” foi lançada,¹⁷ com a finalidade de delimitar a competência do STF no julgamento de recursos extraordinários: as questões constitucionais com relevância social, política, econômica ou jurídica, que transcendam os interesses subjetivos da causa. Do mesmo modo, com a finalidade de uniformizar a interpretação constitucional, sem exigir que o STF decida múltiplos casos idênticos sobre a mesma questão constitucional.

Dessa forma, o mecanismo a ser estudo nas matérias tributárias conduziu o Supremo Tribunal Federal à condição de intérprete de todos os conflitos do país nas matérias com reconhecimento de repercussão geral. Nos dois anos subsequentes, verificou-se exatamente o acontecido no entremeio dos anos 1975-1976, quando houve a inauguração da *arguição de relevância*, isto é, uma queda acentuada do número de processos distribuídos na Corte Suprema entre os anos de 2007 e de 2008. Nessa transição, houve um movimento de

¹⁶ Ibid.

¹⁷ A Emenda Constitucional nº 45/2004 incluiu a necessidade de a questão constitucional trazida nos recursos extraordinários possuir repercussão geral para que fosse analisada pelo Supremo Tribunal Federal. O instituto foi regulamentado mediante alterações no Código de Processo Civil e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o tema nasceu de uma iniciativa de Proposta de Emenda Constitucional do deputado Hélio Bicudo (PT-SP) em 1992. As características do instituto demandam comunicação mais direta entre os órgãos do Poder Judiciário, principalmente no compartilhamento de informações sobre os temas em julgamento e feitos sobrestados e na sistematização das decisões e das ações necessárias à plena efetividade e à uniformização de procedimentos. Nesse sentido, essa sistematização de informações destina-se a auxiliar a padronização de procedimentos no âmbito do Supremo Tribunal Federal e nos demais órgãos do Poder Judiciário, de forma a atender os objetivos da reforma constitucional e a garantir a racionalidade dos trabalhos e a segurança dos jurisdicionados, destinatários maiores da mudança que ora se opera. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sobre a Repercussão Geral**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [2017]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=apresentacao>. Acesso em: 28 set. 2019.

decréscimo de 108.038 para 73.185 processos, representando uma queda de 32,25%. Tratando-se de matérias tributárias, houve uma oscilação negativa de 15.377 para 7.775, que representou num significativo desaparecimento de metade dos processos tributários distribuídos na Suprema Corte.¹⁸

Todavia, assim como houve a desejável diminuição da distribuição processual no curto prazo, o efeito revés de médio prazo também foi idêntico ao observado quando comparado à inauguração da *arguição de relevância* em 1975. Ou seja, depois de 10 anos do funcionamento do instituto, em 2017, os processos recebidos atingiram novamente a ordem de 102.232. Apesar de o elevado número de julgamentos ter chegado à 126.531 entre decisões monocráticas e colegiadas, percebeu-se que, num prazo de apenas 10 anos após a implantação da repercussão geral, o instituto já demonstra sinais de esgotamento.¹⁹

Cabe destacar que os números poderiam ser piores, haja vista que diversas medidas para desafogar o Supremo Tribunal Federal foram adotadas. Uma série de alterações em regras processuais e em procedimentos internos permitiram ao Supremo Tribunal Federal (STF) reduzir seu acervo processual em mais de dois terços nos últimos dez anos. O Tribunal tinha, em 2006, aproximadamente 130 mil processos em estoque, finalizando o ano de 2019 com 31.279 mil processos²⁰. Mesmo com todo esse volume de decisões — 115.603,

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatísticas STF**. Processos Autuados por Ramo do Direito em 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [2018]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaRamoDireito>. Acesso: 14 out. 2019.

¹⁹ Ibid.

²⁰ A redução só foi possível pelo trabalho intenso de servidores e ministros, aliado a mudanças instituídas pela Reforma do Judiciário nos anos 2000, ferramentas de gestão e mudanças e administrativas implementadas recentemente. O resultado foi a diminuição na entrada de novos processos na Casa e ganhos em celeridade na solução de disputas e produção de decisões judiciais. No início de 2006, o estoque de ações em trâmite chegou ao pico de 180 mil. A entrada de novos processos começou a cair ao longo dos anos seguintes, mesma época em que as primeiras medidas da Reforma do Judiciário começaram a surtir efeito. Nos últimos anos, o número de decisões também se elevou sensivelmente, o que acelerou o processo de redução do acervo. Uma das mudanças mais significativas para esse movimento foi a adoção da repercussão geral, instituída pela Reforma do Judiciário (EC 45/2004), regulamentada por emenda regimental no STF em 2007. A medida mostrou-se responsável por filtrar recursos repetitivos e causas de menor abrangência, auxiliando na redução da entrada de novos processos. Já nos primeiros meses de 2006, o número de processos ajuizados e distribuídos aos ministros começou a cair rapidamente. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Em dez anos, estoque de processos do STF cai 70%**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 02 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=345370>. Acesso em: 30 set. 2019.

entre monocráticas e colegiadas —, a “taxa de congestionamento” do STF, em 2016, foi de 39%²¹, a significar que, de cada dez processos que tramitaram na Corte, apenas seis foram baixados no mesmo ano.

Desse modo, convém destacar que a análise da repercussão geral até o final do ano de 2019 captou somente os efeitos do juízo de admissibilidade de apreciação pelos ministros, bem como uma projeção técnica dos efeitos da inteligência artificial, uma vez que a inteligência artificial ainda está em fase laboratorial, com o aprofundamento da aprendizagem de máquina²².

Destaca-se uma peculiaridade importante: enquanto o juízo de admissibilidade recursal for realizado pela Corte Suprema, convém observar que o referido exame de admissibilidade é realizado mediante a omissão dos ministros do tribunal, que, caso não apresentem recusas em número maior que os dois terços de seus membros, esta passa a ser considerada existente, em conformidade com o parágrafo 3º do artigo 102 da Constituição²³.

É exatamente nesse ponto que repousa a *primeira mácula*. Isso porque, pensar que o instituto da repercussão poderia, por si só, desafogar o Supremo Tribunal Federal da onda gigante de processos recebidos e, assim, acelerar o julgamento de milhares de processos tributários que engessam o posicionamento de empresas com relação ao recolhimento devido do tributo no Brasil foi e é um ledão engano. Depreende-se que a decisão de admissibilidade, como se pode perceber, na prática, pode depender de apenas um ministro e da omissão dos demais, para sobrestar milhares de processos no país.²⁴

²¹ A “taxa de congestionamento” do STF mede a produtividade do Tribunal em relação a carga de trabalho total, que compreende não somente os processos recebidos, mas também aqueles que tramitavam no início do período avaliado (acervo inicial). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Relatório de atividades 2019** [recurso eletrônico]. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2019. p. 21. Disponível em:

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/anexo/2020_01_24_13.08_RelatoriodeAtividades2019_completo.pdf. Acesso em: 20 abr. 2020.

²² Quando o famoso computador IBM Deep Blue venceu o enxadrista Garry Kasparov em 1997, um dos maiores desafios da Inteligência Artificial (IA), o jogo de xadrez, tinha sido vencido. A IA era finalmente melhor que o melhor dos humanos em uma tarefa tipicamente humana. Então, a proposição de desafios mais complexos para as pesquisas se fazia necessária.

²³ Ainda deve ser destacado que o artigo 323 do Regimento Interno dispõe que a repercussão geral é um filtro de relevância, mas somente utilizado de forma expressa em última hipótese, isto é, quando não for caso de inadmissibilidade do recurso por outra razão. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento interno** [recurso eletrônico]. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação [2017]. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

²⁴ Para Barbosa Moreira, “(...) sempre que se mantiverem aquém do quórum especial os votos no sentido de não se conhecer do recurso, por falta do requisito da “repercussão geral”, a

Percebe-se que a Suprema Corte dos EUA²⁵ e o Tribunal Constitucional alemão²⁶ adotam filtros de relevância, em que os casos são submetidos ao filtro logo na distribuição ao tribunal. Após essa etapa, somente os processos que superem esse filtro inicial terão o seu mérito apreciado, em quantidade compatível com a capacidade de o tribunal resolvê-los com qualidade e em prazo razoável. Isso é totalmente diferente da ótica da Corte vértice brasileira, em que é possível afirmar que 99,9% dos casos sequer passam pelo filtro.

Desde a inauguração da repercussão geral em 2008, os recursos de matérias tributárias não tiveram impacto positivo de desobstrução, salva a pontual transição de 2008 e 2009. A partir de 2015, houve um incremento abrupto de 30% das matérias tributárias remetidas à Suprema Corte, como é possível ver, a seguir: 2008 (15377), 2009 (7775), 2010 (7644), 2011 (6781), 2012 (6211), 2013 (6016), 2014 (6244), 2015 (9083), 2016 (9004), 2017 (9964), 2018 (9772) e 2019 (10.848).²⁷

Destaca-se que o número de processos tributários referenciados nessa série histórica trata-se de recursos extraordinários e de recursos especiais repetitivos que chegam à Corte. Ao analisar-se a evolução das matérias tributárias no Supremo, apesar de transparecer uma estabilidade quantitativa, depreende-se a *segunda mácula*. Isso porque, apesar de o volume processual

tramitação compreenderá dois julgamentos, em vez de um único – e ambos realizados em sessão pública e devidamente fundamentados: o do Plenário, de rejeição da preliminar, e, em princípio, o da Turma, sobre a restante matéria. Pelo menos no particular, portanto, não se afigura exagero de pessimismo vaticinar que aumentará o trabalho do Tribunal e demorará mais a solução do problema”. BARBOSA José Carlos Moreira. A Emenda Constitucional 45/2004 e o Processo. **RePro**, v. 30, n. 130, dez. 2005. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf> Acesso em: 20 abr. 2020.

²⁵ DADOS estatísticos oficiais da Suprema Corte dos EUA de 2011 a 2015. Disponível em: <https://www.uscourts.gov/statistics-reports/analysis-reports>. Acesso em: 14 out. 2019.

²⁶ De 1951 a 2017, o Tribunal Constitucional Federal alemão julgou procedentes apenas 2,1% das reclamações constitucionais, classe que responde por 96,57% do seu volume processual. BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. **Bundesverfassungsgericht**, 2019. Annual Statistics 2018. Disponível em:

http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Statistik/statistics_2018.pdf? Acesso em: 11 out. 2019.

²⁷ A queda nos processos tributários de 2008 para 2009, primeiro ano de atuação do mecanismo da repercussão geral no STF, foi de 7.602 processos. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatísticas STF**. Processos Autuados por Ramo do Direito em 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [2018]. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaRamoDireito>. Acesso: 3 out. 2019.

no Supremo Tribunal Federal ter diminuído acentuadamente nos últimos anos,²⁸ as análises de recursos extraordinários com tese de repercussão geral reconhecidas e não julgadas pendem a estabilização com tendência de alta. Isso quer dizer que, até o mês de setembro de 2020, cerca de 1.068 questões foram afetadas ao regime de repercussão geral; em 338 temas, ela foi negada, o que resulta afirmar que recursos versando sobre aquelas matérias não subirão mais. Das 730 questões remanescentes, 419 haviam sido julgadas e 311 estavam pendentes de julgamentos, o que afirma a estabilidade das análises de repercussão geral, demonstrando, ainda, uma tendência de alta.

Assim, diante da referida constatação, depreende-se que a Suprema Corte demoraria aproximadamente 12 (doze) anos para zerar o estoque de recursos extraordinário. Isso ocorreria, caso não fosse reconhecida nenhuma outra tese ao longo desses próximos anos, realidade absolutamente sem condições de perfectibilização, ao menos que exurgissem mecanismo similares à Suprema Corte dos EUA e ao Tribunal Constitucional alemão.

Dito isso, além da problemática procedimental do processamento dos Recursos Extraordinário no âmbito do STF, que resulta no aumento gradativo dos processos sobrestados em razão das teses de repercussão geral reconhecidas e não julgadas, ainda há um outro problema que guarda relação com o viesse ancorado no algoritmo que exsurge da discricionariedade oriunda do conceito vago da semântica “repercussão geral”. O próximo subcapítulo é dedicado a identificação do viesse cognitivo, que pelos motivos a seguir expostos, contribuirá para limitar a aplicabilidade dos sistemas de IA no Direito.

²⁸ A taxa de congestionamento de 71,2% foi superior apenas à taxa do ano de 2009. Aproximadamente 29% de todos os processos que tramitaram foram solucionados. Desconsiderando os casos que estão suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório aguardando alguma situação jurídica futura, a taxa de congestionamento líquida reduziu para 67% (4,2 pontos percentuais a menos que a taxa bruta). É relevante esclarecer que nem todos os processos que tramitam em um ano estão aptos a serem baixados, em razão da existência de prazos legais, da necessidade de aguardar pagamento de precatórios ou de acordos homologados, entre outras diversas situações jurídicas possíveis. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Em dez anos, estoque de processos do STF cai 70%**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 02 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=345370>. Acesso em: 20 set. 2020.