

A questão da repercussão geral no Recurso Extraordinário

Djalma Gasparotto Júnior*

I. BREVE INTRODUÇÃO

Como parte do que se denominou "Reforma do Poder Judiciário" teve o artigo 102 da Constituição Federal incluído em seu texto através da Emenda Constitucional nº 45, o parágrafo 3º.

A regulamentação da citada alteração deu-se pela Lei 11.418 de 2006 que introduziu para tanto os artigos 543 A e 543 B ao Código de Processo Civil.

A referida legislação como na maioria das inovações trouxe consigo grandes polêmicas, uma delas é quanto a efetividade desta medida como forma de reduzir a quantidade de processos junto ao STF.

Muitos juristas apresentaram-se como grandes defensores desta lei utilizando como um dos principais argumentos o fato de que esta se constitui como um filtro para coibir o ingresso desenfreado de processos sem relevância e com cunho eminentemente particular no STF, estes nobres juristas argumentam ainda tratar-se de um instrumento que garante a autoridade das decisões proferidas por outros órgãos.

Bem como ainda que estaria por colaborar de forma imensurável para a celeridade no poder judiciário, prevenindo assim a ocorrência de dilações indevidas no processo.

Argumentam ainda estes juristas que a referida lei tem grande relevância para os processos de natureza previdenciária, administrativa, tributária ou financeira, que envolvem a União (lato sensu), cujas demandas não tem o já citado viés particular e na maioria das vezes acaba as decisões proferidas nestas demandas acabam tendo reflexos para uma enorme gama de pessoas.

Por outro lado, existe uma outra gama de juristas que surgem como críticos da lei ora sob análise, estes tem entre seus argumentos, a alegação de que a referida lei impede a completa prestação jurisdicional, mitigando um preceito constitucional ao celebrar a celeridade da justiça que de fato não existiria eis que na pratica a lei ora debatida estaria tornando ainda mais lento o julgamento destes recursos.

Outra grande polêmica que cerca o texto legal em debate, cinge-se ao que vem a ser efetivamente "repercussão geral".

A vista de tantas polêmicas colocadas em torno da lei nos dispomos sem grandes pretensões abordar os seus principais aspectos sem, contudo, exaurir os debates sobre o tema.

II. O QUE VEM A SER REPERCUSSÃO GERAL

Convém antes de iniciarmos de fato a análise da citada lei transcrever o art. 102, §3º, CF, juntamente com as inovações trazidas pela Lei 11.418 de 2006:

"Art. 102 (...)

§ 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."

"Art. 543-A. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário, quando a questão constitucional nele versada não oferecer repercussão geral, nos termos deste artigo.

§ 1º Para efeito da repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa.

§ 2º O recorrente deverá demonstrar, em preliminar do recurso, para apreciação exclusiva do Supremo Tribunal Federal, a existência da repercussão geral.

§ 3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal.

§ 4º Se a Turma decidir pela existência da repercussão geral por, no mínimo, 4 (quatro) votos, ficará dispensada a remessa do recurso ao Plenário.

§ 5º Negada a existência da repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, que serão indeferidos liminarmente, salvo revisão da tese, tudo nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

§ 6º O Relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

§ 7º A Súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no Diário Oficial e valerá como acórdão."

"Art. 543-B. Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia, a análise da repercussão geral será processada nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, observado o disposto neste artigo.

§ 1º Caberá ao Tribunal de origem selecionar um ou mais recursos representativos da controvérsia e encaminhá-los ao Supremo Tribunal Federal, sobrestando os demais até o pronunciamento definitivo da Corte.

§ 2º Negada a existência de repercussão geral, os recursos sobrestados considerar-se-ão automaticamente não admitidos.

§ 3º Julgado o mérito do recurso extraordinário, os recursos sobrestados serão apreciados pelos Tribunais, Turmas de Uniformização ou Turmas Recursais, que poderão declará-los prejudicados ou retratar-se.

§ 4º Mantida a decisão e admitido o recurso, poderá o Supremo Tribunal Federal, nos termos do Regimento Interno, cassar ou reformar, liminarmente, o acórdão contrário à orientação firmada.

§ 5º O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal disporá sobre as atribuições dos Ministros, das Turmas e de outros órgãos, na análise da repercussão geral."

Entendemos que uma das grandes questões que surgiram após a edição da EC/45 e se perpetrou mesmo com a edição da Lei 11418/2006 é a dúvida sobre o que venha a ser Repercussão Geral.

O Artigo § 1º do artigo 543- A, pretendeu conceituar o que seja a repercussão geral, considerando presente tal requisito quando a questão discutida apresente relevância do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa, veiculando assim um conceito muito amplo, afinal, relevância econômica, política, social ou jurídica é conceito bastante subjetivo.

Por ser inovação ao ordenamento jurídico, muito embora não se possa esquecer da já extinta "arguição de relevância", assim aqui nos socorremos, das lições de Luiz Manoel Gomes Júnior, acerca do advento da Emenda Constitucional nº 45/04:

"Mas o que é repercussão geral? Segundo o dicionário Michaelis, repercussão seria o ato de repercutir, ou seja, com o sentido de produzir efeitos várias vezes, ligando-se a uma noção de reproduzir um som.

Assim, a análise do significado da palavra repercussão geral não auxilia muito na solução do problema.

De qualquer modo, entendemos que uma questão possui tal atributo quando seja relevante. Em trabalho já mencionado, apontamos um conceito utilizado por JOSÉ ADRIANO MARREY NETO para o que seja relevante: seria algo "(...) cujo reflexo não se faça sentir estritamente dentro do âmbito do processo em que está sendo debatida".

Será relevante, v.g., a matéria de direito cuja decisão puder apresentar repercussões sociais, ou, então, aquela que envolva discussão de norma de ordem pública, ou ainda, aquela atinente à interpretação e aplicação de dispositivos básicos de nosso direito.

Em outras palavras, "(...) quando o interesse no seu desate seja maior fora da causa do que, propriamente, dentro dela (...), o conceito de importância está relacionado com a importância para o público, em contraste com sua importância para as partes interessadas". (LUIZ MANOEL GOMES JÚNIOR, Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil; Porto alegre: Síntese, v. 6, n. 34, mar./abr., 2005, p. 147-148)

A questão da repercussão geral deve, portanto, ser analisada como a necessidade de que os efeitos da decisão proferida pelo STF transcendam aos limites daquela demanda.

Poderíamos então entender que será dotado de repercussão geral e por tanto ter o direito de ser apreciada toda a matéria em que cuja decisão houver repercussão além do mundo processual, causando efeitos a outras pessoas.

O § 3º do art. 543-A traz uma presunção de existência de repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal.

Pela análise primária do § 3º do art. 543-A poder-se-ia entender que basta uma afronta à norma constitucional, súmula ou jurisprudência corte suprema pátria para que se encontre preenchido o requisito da existência de repercussão geral.

Entretanto, partindo para uma análise mais profunda verifica-se que não bastaria ao recorrente impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do tribunal, também não basta tecer rasas argumentações sobre a repercussão social, política e econômica, deverá sim ser demonstrada de forma evidente a existência da repercussão geral sob pena de se subverter a natureza de filtro recursal do requisito ora analisado, daí então a necessidade de uma retórica exemplar.

Destarte, cumpre ao STF, a despeito da arguição de contrariedade a súmula ou jurisprudência do Tribunal, examinar se, de fato, a decisão recorrida incorre nesta contrariedade, a ponto de estar acobertada pela presunção e qual o grau de transcendentalidade desta afronta a norma constitucional e ainda se esta suficiente para que seja analisado recurso.

Com efeito, um recurso fundamentado na aludida contrariedade, em que se verifique uma contradição apenas indireta e reflexa a súmula ou jurisprudência, poderá perfeitamente ter seu seguimento negado pelo STF, ante a ausência da situação que dá ensejo à presunção.

Cumpre, pois, aplicar com cautela a disposição em tela, haja vista que, um descuido na sua interpretação pode abrir as portas para a admissibilidade do recurso extraordinário.

Não há dúvida, entretanto, que a construção do conceito de repercussão geral deverá ser feito pelos Doutos Ministros do STF cotidianamente em cada recurso a ser analisado.

III. A REPERCUSSÃO GERAL COMO NOVO REQUISITO DE ADMISSIBILIDADE E A LEGITIMIDADE PARA APRECIÇÃO DESTE REQUISITO

Conforme se verifica pelos artigos transcritos pode-se afirmar que surgiu então um novo requisito de admissibilidade ao recurso extraordinário, qual seja, a existência de repercussão geral da questão recorrida exigindo que esta decisão transcenda aos limites dos litigantes.

Assim, além do cabimento, da legitimação e do interesse para recorrer, da tempestividade, do preparo, da regularidade formal e da inexistência de fato impeditivo ou extintivo do direito de recorrer, e dos requisitos excepcionais exigidos nesta via extraordinária, deverá o recorrente demonstrar, em sede de preliminar, a existência de questões relevantes que transcendam aquela lide.

Porém este transcendentalismo deverá ser apontado sob a ótica econômica, política, social ou jurídica, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa, ou seja, que a matéria debatida não tenha um viés particular, (§ 1º do art. 543-A).

Muito embora se trate de um requisito intrínseco de admissibilidade recursal, a análise da repercussão geral foge à regra da competência bifásica do juízo de admissibilidade no sistema dos recursos cíveis. É que, à diferença dos outros requisitos, a relevância da questão abordada no recurso extraordinário reclama apreciação exclusiva do Supremo Tribunal Federal, não podendo, em nenhuma hipótese, o órgão de origem do recurso extraordinário, obstar seu seguimento, sob o pretexto de inexistência de repercussão geral do tema nele exposto.

Compete, portanto, exclusivamente ao STF apreciar o requisito da relevância da questão a teor do §2º do Art. 543-A.

Neste sentido também é o ensinamento do Ilustre Doutrinador LUIZ MANOEL GOMES JÚNIOR, in Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil; Porto alegre: Síntese, v. 6, n. 34, mar./abr., 2005, p. 154)

Assim, o juízo de admissibilidade no tocante à repercussão geral, deve ser feito pelo STF através de qualquer uma de suas turmas ou pelo seu plenário, a depender do quorum para julgamento.

Considerando-se a composição atual do STF (onze ministros), conclui-se que são necessários 4 (quatro) votos favoráveis à existência da repercussão geral para admissão do recurso, se, no âmbito de qualquer das duas turmas este quorum já for atingido, resta desnecessário a remessa do recurso ao plenário, consoante o § 4º também do art. 543-A.

Quanto ao entendimento de negativa de seguimento do recurso por ausência de repercussão geral, cumpre destacar que a rigidez exigida quanto ao quórum para que ela ocorra, justifica-se na importância dos efeitos que dela emanam.

Cumpre aqui levantarmos uma questão que no nosso entendimento é demasiadamente preocupante, qual seja, o fato de que a negativa de existência de repercussão geral se estende a todos os recursos que versem sobre matéria idêntica pois estes serão indeferidos liminarmente.

Afirmam em contrapartida entretanto, os juristas que defendem o texto legal aqui debatido que, o fato de o Supremo Tribunal Federal não conhecer de recursos que não apresentem repercussão geral asseguraria a autoridade da decisão proferida pelos órgãos hierarquicamente inferiores ao STF.

IV. A QUESTÃO DA MULTIPLICIDADE DE RECURSOS E A SELEÇÃO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM

O art. 543-B demonstra uma tendência que vem sendo adotada pelo STF nos casos em que envolvam demandas tributárias, previdenciárias e administrativas de promover a análise das questões ventiladas em Recurso Especial de forma objetiva, estendendo os efeitos da decisão proferida a todos os recursos extraordinários que versem sobre matéria idêntica, conforme expõe o Min. Gilmar Mendes:

"No recurso extraordinário, alega-se violação aos arts. 59 e 239 da Constituição Federal. (...) apesar de não se vislumbrar no presente caso a violação ao art. 239 da Constituição, diante dos diversos aspectos envolvidos na questão, é possível que o Tribunal analise a matéria com base em fundamento diverso daquele sustentado. A proposta aqui desenvolvida parece consultar a tendência de não-estrita subjetivação ou de maior objetivação do recurso extraordinário, que deixa de ter caráter marcadamente subjetivo ou de defesa de interesse das partes, para assumir, de forma decisiva, a função de defesa da ordem constitucional objetiva. Esse posicionamento foi adotado pelo Plenário no julgamento do AgRSE 5.206 (...)" (RE 388.830, voto do Min. Gilmar Mendes)

O artigo 543-B veio tratar da forma como se dará o processamento do recurso quando ocorrer a hipótese em que houver multiplicidade de recursos, com muitos pontos comuns.

Neste ponto surge então uma outra questão também formada em torno da correta e justa conceituação dos termos utilizados pela lei qual seja: o que seriam processos com idênticas controvérsias?

Não seria equívoco pressupor que o legislador neste ponto pretendeu assim tratar os chamados processos repetitivos, nos quais vários demandantes submetem ao Poder Judiciário uma mesma questão jurídica, como por exemplo várias demandas que estejam discutindo a base de cálculo de um determinado tributo.

Ao oposto do que possa parecer esta técnica já vem sendo aplicada de forma semelhante em nosso regulamento processual civil pátrio através por exemplo do artigo 557 e parágrafos do Código de Ritos PC, bem como, mais recentemente, com o artigo 285-A do mesmo diploma legal.

O Ilustre doutrinador Cássio Scarpinella Bueno em sua obra A Nova Etapa de Reforma do Código de Processo Civil vol. 2, Saraiva, 2006, comentando acerca dessas demandas repetitivas no contexto do artigo 285-A assim expõe: "como uma forma de debelar o que a pratica judiciária costuma denominar, muitas vezes, de 'processos repetitivos', em que o que se discute basicamente é uma mesma tese jurídica aplicada a uma mesma situação fática incontestada ou, quando menos, que não desperta maiores dúvidas ou indagações das partes e do próprio magistrado. Uma situação fática que não aceita ou não apresenta peculiaridades".

Assim, quando ocorrerem diversos recursos extraordinários que tratem de controvérsias idênticas, caberá ao tribunal recorrido selecionar um ou alguns recursos, os quais servirão de paradigma, e enviá-los ao STF para que essa corte suprema decida se, naquele caso, a questão constitucional debatida tem ou não a repercussão geral exigida pela nova lei. Todos os demais recursos sobre aquele tema permanecerão represados.

Se vier a ser definido que a questão não goza da chamada repercussão geral todos os recursos, incluindo-se aqueles que restaram sobrestados no tribunal de origem serão automaticamente inadmitidos, tal como dispõe o § 5º do art. 543-A.

Consequentemente se constatada a existência deste requisito, a Corte prosseguirá no julgamento, podendo dar ou negar provimento ao apelo.

Entretanto o fato de ter sido aquela matéria considerada de relevância não implica que esta decisão ou definição de relevância não possa vir a se alterar.

Em qualquer das hipóteses, tanto, o órgão de origem deverá apreciar os recursos sobrestados, retratando-se, ou declarando-os prejudicados.

Frise-se que qualquer eventual recurso que chegue ao STF contrariando a orientação firmada, poderá ser cassado ou reformado liminarmente, nos termos do RISTF.

Com relação a questão da seleção promovida pelo tribunal de origem quanto aos recursos que servirão de paradigmas e portanto serão encaminhados ao STF, surgem outros questionamentos entre eles o que mais nos assombra é com relação ao parâmetro que será utilizado pelo tribunal de origem para selecionar os recursos que irão subir.

É certo que esta seleção poderá acarretar prejuízos e inconformismos aos demais e diante deste inconformismo; qual o instrumento a ser utilizado se é que existe algum?

V. DA RELAÇÃO DOS TERCEIROS COM INTERESSE NA DEMANDA E DA POSSIBILIDADE DA MANIFESTAÇÃO SOBRE A REPERCUSSÃO

De todo o exposto até este ponto verificamos que a questão da existência da repercussão geral em um determinado recurso acaba por afetar outros que versem sobre o mesmo tema, por tanto em razão da transcendentalidade da decisão que nega seguimento a um determinado recurso ante a ausência de repercussão geral da matéria debatida, nada mais justo que admitir aos terceiros que serão afetados por esta decisão de se manifestarem.

Assim o Supremo Tribunal Federal, poderá dar oportunidade a terceiros para manifestar-se sobre a relevância da questão debatida no recurso extraordinário, isto ocorre pelo fato de que tendo a questão relevância para outros a estes também devem ser-lhes concedido o direito de manifestar-se.

Esta modalidade de intervenção de terceiros, permitida pelo §6º do art. 543-A, assemelha-se à intervenção do amicus curiae de que cuida o §2º do art. 7º da Lei nº 9.868/99 (lei das ações de constitucionalidade). O referido dispositivo dita o seguinte:

"Art. 7º. (...)

§2º. O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades".

Entretanto, deve-se ter em mente que não estará qualquer terceiro apto a se manifestar sobre a repercussão do assunto do recurso, mas tão somente àqueles que guardarem algum interesse direto e explícito com a causa, ou seja aqueles que forem diretamente afetados pela decisão de negativa de seguimento por ausência de repercussão geral.

Poderíamos aqui citar como exemplo a existência de várias demandas que versem sobre uma determinada contribuição, quando uma destas for levada a apreciação da Suprema Corte para análise da existência de repercussão geral, todos as partes dos outros processos poderão intervir, eis que a decisão também ira afeta-los, pois caso reste negado seguimento aquele recurso por ausência de repercussão geral, todos os demais recursos também terão o seguimento interrompido pela mesma razão.

Assim a estes terceiros competirá o direito/dever de expor suas razões pelas quais entendem existir fundamental relevância das questões debatidas no recurso, seja esta do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa, e ainda devendo demonstrar que, sua manifestação é vinculada a esta matéria.

VI. CONCLUSÕES

Diante dos pontos aqui expostos sobre a Lei nº 11.418/2006 não se pode afirmar que seria ela um instrumento de aperfeiçoamento do sistema jurídico, e que este diploma legal representa uma evolução no sistema processual, nem tampouco que a sua meta, qual seja a eficiência jurídica será alcançada.

Data venia, a inserção de um novo requisito de admissibilidade não garante a redução do ingresso de novos recursos, nem tampouco que os recursos serão analisados com mais celeridade.

A Lei nº 11.418/2006 restringe o cabimento do recurso extraordinário, instituindo um novo e essencial requisito para sua admissibilidade.

Por um lado impede que demandas que não apresentem a relevância prevista na lei nem, sequer, cheguem ao STF, valorizando assim o próprio recurso extraordinário.

Por outro lado limita a prestação jurisdicional privilegiando a celeridade processual em detrimento da justiça e da completa prestação jurisdicional. violando data vênia, o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal.

Conforme pode-se verificar pela análise do diploma legal conclui-se que deverá ocorrer em verdade um grande estancamento ainda maior nos julgamentos dos recursos extraordinários, pois não obstante os deveres já existentes quando da análise dos recursos extraordinários outras incumbências eis que ficará o ministro relator obrigado a colocar em pauta o recurso extraordinário para que no mínimo 2/3 dos ministros do STF manifestem-se acerca do recebimento ou rejeição deste recurso.

Estas novas incumbências, por si mesmas, já causarão uma lentidão ainda maior no julgamento dos recursos pelo STF.

Ademais disso, é certo que sempre coube exclusivamente a Suprema Corte Nacional a guarda da Constituição Federal, logo somente poderá analisar recursos que ofendem de forma direta as cláusulas ali constantes e para os casos em que não ocorra ofensa direta a

carta constitucional ou ainda que contrariem súmula ou jurisprudência dominante daquela corte, caberá ao relator aplicar o disposto no artigo 557 do Código de Processo Civil.

A forma encontrada para desafogar o Supremo Tribunal Federal em nosso entendimento não foi a mais correta, visto que, dificultará o ingresso de recurso extraordinário através de filtragem por via de novo requisito de admissibilidade trazido pela Lei 11.418/2006,

Outros pontos do diploma legal causam grandes polêmicas, como a discussão posta do conceito de repercussão geral, pois efetivamente trata-se de um conceito subjetivo e o subjetivismo sempre leva a injustiça.

Ainda é certo que para análise da ocorrência de repercussão geral no recurso extraordinário somente será possível com a análise do mérito, no entanto, quando da análise dos requisitos de admissibilidade não se analisa o mérito, sob pena de ocorrer um pré julgamento, ou um julgamento viciado.

Ademais não há como verificar a existência de repercussão geral sem a análise de mérito, pois tal tornaria uma decisão que inicialmente seria monocrática e interlocutória em uma decisão definitiva de mérito.

Outro ponto que também merece ser questionado é quanto a forma de seleção pelos tribunais de origem dos recursos que serão remetidos ao STF para análise da existência de repercussão geral.

Assim pelo todo exposto tendemos a nos filiar a corrente daqueles juristas que surgem como críticos da lei ora sob análise eis que a referida lei conforme exposto em nosso entendimento impede a completa prestação jurisdicional, mitigando preceitos constitucionais e mitigando a completa prestação jurisdicional além do fato de que efetivamente a legislação ora debatida estaria tornando ainda mais lento o julgamento destes recursos, não cumprindo efetivamente seu papel.

*Advogado em São Paulo

Disponível em: http://www.escriorioonline.com/webnews/noticia.php?id_noticia=7633&
Acesso em: 14 de junho de 2007