



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Critérios de Verificação da Repercussão Geral, Vigência e Aplicação da Lei 11.418/2006

Aline Constantino da Silva Nogueira

Rio de Janeiro
2009

ALINE CONSTANTINO DA SILVA NOGUEIRA

Critérios de Verificação da Repercussão Geral, Vigência e Aplicação da Lei 11.418/2006

Artigo Científico Apresentado à Escola de
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro,
como exigência para obtenção do título de
Pós-Graduação.

Orientadores: Prof^a Neli Fetzner
Prof. Nelson Tavares
Prof^a Mônica Areal

Rio de Janeiro
2009

CRITÉRIOS DE VERIFICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL, VIGÊNCIA E APLICAÇÃO DA LEI 11.418/2006

Aline Constantino da Silva Nogueira

Graduada pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Advogada.

Resumo: A Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, inseriu na Constituição Federal o instituto da repercussão geral, como um novo requisito/pressuposto de admissibilidade do recurso extraordinário. A lei 11.418, de 19 de dezembro de 2006 regulamentou a matéria, mas apenas lhe conferiu alguns contornos, por meio de conceitos jurídicos indeterminados. Assim, caberá ao STF definir o que se entende por repercussão geral. O objeto do presente trabalho é expor algumas das matérias que o STF já entendeu como de repercussão geral, bem como aquelas que não a possuem, por meio de análise de alguns casos concretos.

Palavras-chaves: Repercussão Geral, Recurso Extraordinário, Conceitos Jurídicos Indeterminados.

Sumário: 1- Introdução. 2- Considerações gerais. 3- Precedente histórico. 4- Natureza jurídica da repercussão geral. 5- Vigência, aplicação da lei 11.418/2006 e direito intertemporal. 6- Os conceitos indeterminados da repercussão geral. 7- Presença de repercussão geral. 8- Ausência de repercussão geral. 9- A lei 11.672/2008. 10- Conclusão. Referências.

1- Introdução

O presente trabalho versa sobre a repercussão geral, que consiste em pressuposto e requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, introduzido pela lei 11.418/06. Apresenta como foco a importância de haver critérios objetivos para a verificação da presença

desse instituto, em obediência aos princípios constitucionais da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da garantia da razoável duração do processo.

Pretende-se discutir a vigência da lei 11.418/06, considerando que o seu art. 5º estabelece sua entrada em vigor no prazo de sessenta dias a partir de sua publicação, ou seja, em 20 de fevereiro de 2007.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF), decidiu, no AI-QO 664.567 que a vigência do referido diploma legal ocorreu em 03 de maio de 2007, data da Emenda Regimental, a partir da qual seria exigido o novo requisito de admissibilidade dos Recursos Extraordinários interpostos.

Será abordada, ainda, a controvérsia discutida no STF (AI-QO 715.423) acerca da possibilidade da aplicação da Repercussão Geral retroativamente, no que se refere ao sobrestamento dos recursos interpostos antes da vigência da lei 11.418/06, quando esses recursos forem múltiplos.

Faz-se necessário, ademais, abordar os critérios de verificação da repercussão Geral, vigência e aplicação da lei 11.418/06, sua incidência no processo penal e a lei 11.672/08. A metodologia utilizada será pautada no método qualitativo parcialmente exploratório.

Desse modo, busca-se discutir a segurança jurídica e o acesso à Justiça, a serem garantidos por meio de critérios objetivos na verificação desse requisito de admissibilidade do Recurso Extraordinário.

2- Considerações gerais

A garantia do acesso à Justiça está prevista no art. 5º, XXXV, da Constituição da República, e é considerada uma das mais importantes garantias do Estado democrático de Direito.

Tal garantia deve ser compreendida não como o direito de qualquer indivíduo ajuizar qualquer tipo de ação e poder conduzi-la até a última instância jurisdicional do país. Dentro de uma visão social, a garantia do acesso à Justiça deve ser analisada de acordo com sua finalidade, ou seja, de efetivamente atender às necessidades da sociedade para a qual ela foi destinada, tal como garantia constitucional.

De acordo com o ensinamento de Lamy (2008), o acesso à Justiça ensejou o amplo reconhecimento da garantia de ajuizar demandas com a finalidade de proteger os mais diversos bens jurídicos, pelos variados instrumentos processuais, desde que se revelassem adequados a tal fim.

Nesse diapasão, conclui-se que para que o acesso à Justiça seja garantido aos indivíduos, o Judiciário deve estar estruturado para poder atender às demandas de seus jurisdicionados. Desse modo, em um país de dimensões continentais, com 189.612.814 habitantes, isso implica a restrição do acesso às Cortes Superiores, para que essas se atenham a lides que, diante de seu grau de relevância, efetivamente necessitem ser apreciadas por seus Ministros.

A relevância aqui não pode ser verificada de forma subjetiva, sob pena de serem cometidas injustiças. Isso porque a lide sempre será relevante para as partes nela envolvidas, mas nem sempre será relevante para as demais pessoas. Logo, a relevância deve ser sempre analisada de acordo com critérios objetivos, para que seja garantida a isonomia, no seu sentido material.

Diante da maior freqüência com que as pessoas passaram a submeter ao Judiciário as soluções de seus conflitos, fez-se necessária a criação de mecanismos como a repercussão geral, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, bem como o instituto previsto na lei 11.672/08, denominada lei de recursos repetitivos, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

O instituto da repercussão geral foi criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, denominada de “reforma do Judiciário”, mas apenas foi regulamentado pela lei 11.418, de 19 de dezembro de 2006, e inserida no Regimento Interno do STF pela Emenda 21, editada em 03 de maio de 2007.

No Parecer do Relator do Projeto de Lei 6648/2006, que originou a lei 11.418/2006, Deputado Federal Odair Cunha (PT-MG), pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, com emendas, e, no mérito, pela aprovação da lei 11.418/2006, há a clara demonstração da finalidade dessa reforma.

Busca-se alterar o perfil do STF, a fim de que esse passe a ser uma real Corte constitucional, e não meramente mais um grau de jurisdição, destinado a satisfazer o inconformismo das partes com as decisões judiciais anteriores.

Durante longo período de tempo, coube ao STF analisar algumas demandas que, muitas vezes, não possuíam a necessária relevância constitucional, o que foi permitido em razão da característica analítica da Constituição Republicana de 1988.

A revista *Anuário da Justiça* (2009) informa que em 2008, foram distribuídas 47.000 ações a menos no STF, o que significa uma redução de 42% em relação ao ano anterior. Esses índices são atribuídos à implementação da repercussão geral e das súmulas vinculantes, eram apenas 10 naquele ano, e a repercussão geral havia sido aplicada em 27 temas julgados.

Ainda segundo essa revista, a utilização desses dois instrumentos repercute também na quantidade de Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade (ADI), que no ano de 2008 foram reduzidas em 50% em relação à média registrada entre os anos de 2000 e 2007.

Isso ocorre porque uma decisão proferida em Recurso Extraordinário com repercussão geral afeta todos os processos que versam sobre aquele mesmo assunto, e se aplica tanto àqueles processos que se encontram tanto no STF quanto àqueles que estão nos tribunais inferiores.

Os tribunais inferiores, por sua vez, passam a aplicar aquele mesmo entendimento em tais processos, e, além disso, não remetem ao STF outros recursos com o mesmo teor. Tecnicamente analisando, não há vinculação às decisões do STF que reconhecem a presença da repercussão geral.

A eficácia *erga omnes* apenas quando for negada a existência do pressuposto, conforme dispõe o §5º do art. 543-A do CPC. Porém, caso as decisões dos tribunais inferiores sejam contrárias àquele entendimento, estarão fadadas ao fracasso, uma vez que serão reformadas.

Modernamente o entendimento que tem se disseminado na jurisprudência é no sentido de, sempre que possível, aplicar o entendimento de tribunais superiores, com base nos princípios da celeridade, da economia processual e da isonomia.

Acredita-se que não seria justo que alguém que tivesse condições financeiras de contratar determinado advogado, capaz de levar o processo para ser analisado por instâncias superiores, obtivesse um entendimento em determinado sentido, enquanto que aquele que não tivesse tais condições obtivesse uma decisão em sentido oposto, muitas vezes prejudicial àquele jurisdicionado.

Desse modo, a repercussão geral seria poderoso instrumento no controle de constitucionalidade, e estaria, na prática, substituindo a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade.

A lei 11.418/06 não define de forma objetiva o que seria repercussão geral. Estabelece o §1º do art. 543-A, do CPC, inserido pelo art. 2º da lei 11.418/06, de 19 de dezembro de 2006 que, “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”.

Ora, “questões relevantes”, que “ultrapassem os interesses subjetivos da causa”, nada mais são do que termos indeterminados, contidos na denominada zona cinzenta de certeza, que reclamam interpretação do julgador.

Trata-se de norma elástica, definida pelo civilista Amaral (2000) como aquelas que conferem ao intérprete maior liberdade ao analisar os fatos, em razão da utilização de conceitos variáveis. O Mestre também denomina de conceitos em branco, ou também *standards* jurídicos, que se destinam a adequar “a generalidade da norma à singularidade dos casos distintos e individuais”.

Exemplos de conceitos jurídicos indeterminados, frequentemente citados no universo jurídico, são os conceitos de “mulher honesta”, no Direito Penal, de “homem médio” e até mesmo o conceito de “dano moral”.

Desse modo, cabe ao Supremo Tribunal Federal exercer o juízo de valor acerca do que seja repercussão geral e cabe à sociedade debater os critérios adotados para definir o instituto. Isso se infere do §7º do art. 543-A do CPC.

Atualmente, existem no sítio virtual do STF, informações acerca de julgados que apresentaram a repercussão geral e aqueles que não apresentaram tal requisito de admissibilidade.

Por meio de uma análise de boa parte dos julgados nos quais o STF entendeu pela presença da repercussão geral, bem como naqueles nos quais se entendeu pela ausência do referido requisito, serão analisados no presente trabalho os critérios adotados pela Corte Suprema.

3- Precedente histórico

Ensina o Mestre Nascimento (2008), que no ano de 1975 foi inserido no Regimento Interno do STF, instituto semelhante à Repercussão Geral, sob o *nomen iuris* de “arguição de relevância da questão federal”, cuja natureza era a de pressuposto especialíssimo de

cabimento de Recurso Extraordinário, e também visava a restringir o número de processos remetidos ao STF.

O mecanismo da arguição de relevância foi trazido ao ordenamento jurídico pátrio pela Emenda Constitucional nº 01 de 1969, que modificou a Constituição Republicana de 1967, e, nos moldes em que se encontrava, não foi recepcionado pela Constituição de 1988.

O art. 119 §1º da Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 07 de 13 de abril de 1977, conferiu ao STF o poder de reconhecer, privativamente, a relevância das questões trazidas nos recursos extraordinários, o que era realizado de forma discricionária, sem motivação e em sessões que não se revestiam de publicidade.

À época em que foi criada a arguição de relevância, o STF detinha um poder legiferante, o que tornou possível a inserção, no Regimento Interno dessa Corte, do referido instituto.

Como isso seria incompatível com o atual sistema democrático, foi necessária a previsão da repercussão geral na EC 45/04 e conseqüente regulamentação pela lei 11.418/2006, para que, posteriormente, fosse modificado aquele Regimento Interno.

Há, porém, algumas diferenças entre a arguição de relevância e a repercussão geral. A principal delas é que enquanto a arguição de relevância justificava o recebimento do recurso, de acordo com as hipóteses taxativas de cabimento, a repercussão geral justifica seu não recebimento.

Além disso, para que fosse acolhida a arguição de relevância, eram necessários quatro dos onze votos. Já para que seja reconhecida a ausência da repercussão, são necessários oito votos, do total de onze.

Por fim, a votação na qual se debatia a arguição de relevância era secreta, o que não é permitido no sistema da repercussão geral, em obediência ao art. 93, IX, da Constituição Republicana.

4- Natureza jurídica da repercussão geral

Discute-se acerca da natureza jurídica da repercussão geral. Não se trata de discussão estéril, meramente acadêmica. De acordo com o entendimento adotado, diverso será o momento de seu exame.

Nascimento (2008) nos traz a divergência entre os entendimentos acerca da natureza jurídica do referido instituto.

Segundo o autor, o entendimento de Arruda Alvim é no sentido de se tratar de pressuposto especial do cabimento do recurso extraordinário, devendo ser analisado previamente ao exame de admissibilidade tradicional.

Já José Rogério Cruz e Tucci entende que a repercussão geral deve ser analisada conjuntamente aos demais requisitos de admissibilidade. De acordo com o autor, se não for assim, corre-se o risco de o plenário do STF ser ocupado de processos que nem mereceriam estar ali, em razão de ausência de prequestionamento, ou por intempestividade. Desse modo, esse entendimento se perfilha no sentido de se tratar de requisito processual.

Sérgio Bermudes, acompanhado por Elton Venturi, por sua vez, entendem que se trata de um especial pressuposto de admissibilidade, no que se aproximam do entendimento de Arruda Alvim.

No entanto, defendem que a repercussão geral deve ser conjugada com os demais genéricos e específicos exigidos na Constituição Republicana e no Código de Processo Civil. Portanto, esse entendimento parece harmonizar as opiniões de Arruda Alvim e José Rogério Cruz e Tucci.

De fato, ao considerarmos “requisito” como o instituto no âmbito formal, e “pressuposto” como o conteúdo material do instituto sob análise, pode-se afirmar que a repercussão geral é tanto requisito como pressuposto.

É requisito porque o §2º do art. 543-A, do CPC, estabelece que a repercussão geral deverá constar como preliminar do recurso extraordinário. O art. 327, *caput* e §1º do Regimento Interno do STF, com a redação dada pela Emenda Regimental 21/2007, estabelece que os recursos que não apresentarem preliminar formal, serão rejeitados pela Presidência do Tribunal, ou até mesmo pelo Relator sorteado, quando a Presidência não o tiver feito.

O STF entendeu nesse sentido, quando do julgamento da AI-QO 664.567/RS, em 18/06/2007, *in verbis*: “*Cuida-se de requisito formal, ônus do recorrente, que, se dele não se desincumbir, impede a análise da efetiva existência da repercussão geral.*”

É pressuposto porque será analisado por uma das Turmas (art. 543-A §3º do CPC) ou pelo Plenário do STF se efetivamente o recurso apresenta a repercussão geral, ou seja, se

apresenta questão relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa.

5- Vigência, aplicação da lei 11.418/2006 e direito intertemporal

A norma contida no art. 1.211 do Código de Processo Civil estabelece que as disposições processuais, ao entram em vigor, aplicam-se imediatamente aos processos em trâmite. Trata-se da regra conhecida como *tempus regit actum*. No entanto, as regras aplicáveis aos recursos demandam exame mais cuidadoso.

De acordo com os ensinamentos do Mestre Nascimento (2008), no momento em que a decisão judicial é proferida, surge o direito de recorrer, mas não é nesse momento que se inicia o prazo para a interposição do recurso.

Assim, existe um lapso temporal entre o surgimento do direito de recorrer e o dia em que passa a ser possível recorrer da decisão proferida, e isso deve ser levado em consideração para a aplicação da lei que altera a regulamentação daquele recurso que se pretende interpor.

Logo, caso a lei nova não tenha entrado em vigor no momento em que nasceu o direito de recorrer, esse deve ser preservado nos moldes da lei velha, quanto ao seu cabimento e ao prazo a que está submetido, ou seja, o recurso deverá ser analisado conforme a lei vigente àquela época, em que tal direito foi adquirido. Nesse sentido é o entendimento doutrinário, bem como o da jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça.

Mais uma vez, Nascimento (2008) nos traz uma controvérsia doutrinária, agora com relação ao direito intertemporal.

De acordo com o processualista, o entendimento de Teresa Arruda Alvim Wambier, é no sentido de que tanto o cabimento quanto o procedimento do recurso objeto de modificação legislativa, devem ser regidos pela lei anterior.

Ao revés, para Nelson Nery Jr., deve-se distinguir a regulamentação acerca do cabimento e do prazo do recurso, das regras que deverão nortear o julgamento e o procedimento do mesmo.

Assim, a lei que deve ser obedecida com relação ao procedimento do recurso, não é aquela vigente à época do proferimento da decisão recorrida, mas sim a que estiver em vigor à época da sua interposição.

Na contramão de todos os entendimentos acerca da matéria, o art. 4º da lei 11.418/2006 estabeleceu que aquela lei se aplicaria aos recursos que fossem interpostos a partir do primeiro dia de sua vigência, ou seja, a partir do dia 20/02/2007, uma vez que o art. 5º da referida lei estabeleceu a sua entrada em vigor sessenta dias após sua publicação, o que ocorreu em 20/12/2006.

A norma do art. 4º da lei 11.418/2006 poderia ser interpretada no sentido de se exigir o novo requisito de admissibilidade daqueles recursos extraordinários interpostos de decisões proferidas a partir de 20/02/2007, caso houvesse tal possibilidade prática. Contudo, faltava ainda a regulamentação da matéria no Regimento Interno do STF.

Desse modo, o STF decidiu, no julgamento da Questão de Ordem em Agravo de Instrumento nº 664.567 (AI-QO 664.567), em 18/06/2007, que a exigência de atendimento do requisito da repercussão geral recairia sobre os recursos interpostos de decisões cujas intimações tivessem ocorrido a partir de 03/05/2007, data da publicação Emenda Regimental nº 21, que alterou o Regimento Interno do STF para incluir as normas referentes à repercussão geral.

A fundamentação desse julgamento baseou-se no entendimento segundo o qual a lei 11.418/2006 não tinha eficácia plena antes da Emenda Regimental nº 21. Asseverou-se que o art. 3º da lei 11.418/2006 reservou ao STF a incumbência de dispor, em seu Regimento Interno, regras específicas aplicáveis à repercussão geral (art. 327 do RISTF).

Resta, ainda, analisar a quais recursos deveriam ser aplicados os mecanismos de sobrestamento, retratação e declaração de prejudicialidade, do art. 543-B. No julgamento da Questão de Ordem em Agravo de Instrumento nº 715.423 (AI-QO 715.423), em 11 de junho de 2008, o STF entendeu que tais mecanismos poderiam ser aplicados pelos Tribunais, Turmas Recursais e Turmas de Uniformização a recursos extraordinários e respectivos agravos de instrumento que impugnaram acórdãos publicados antes de 03/05/2007, ou seja, antes da Emenda Regimental nº 21 entrar em vigor.

O julgamento foi por maioria. Ficou vencido o Ministro Marco Aurélio, que entendeu pela impossibilidade de tal retroatividade, por considerar que, caso se admitida, o tribunal *ad quem* poderia analisar novamente matéria já preclusa (uma vez que não haveria, ainda, a regência da repercussão geral nesses casos), com base no juízo de retratação, previsto pela lei 11.418/2006 (art. 543-B §3º do CPC).

6- Os conceitos indeterminados da repercussão geral

Conforme já foi ressaltado, a lei 11.418/06 estabeleceu apenas critérios genéricos para definir a repercussão geral. Desse modo, o Professor Theodoro Jr. (2008) nos ensina no que consistiriam os termos trazidos pela referida lei.

De acordo com o Mestre processualista, as questões relevantes que ultrapassem os interesses subjetivos da causa, do ponto de vista econômico seriam aquelas que possuem grande repercussão em termos de coletividade, e que estão regulamentadas na Constituição Republicana.

Já no âmbito político, entende o autor que a repercussão geral estará presente quando a lide envolver questões capazes de influenciar em relações com Estados estrangeiros ou organismos internacionais, ou até mesmo dentro do país.

Nesse último caso, haverá repercussão quando a causa envolver conflitos de poder ou de competência entre órgãos da soberania, ou, ainda, quando houver risco para a política econômica pública ou para diretrizes governamentais.

No que tange o aspecto social, evidencia-se a repercussão geral naquelas demandas onde houver debate acerca de direitos coletivos ou difusos, protegidos pela Constituição da República.

Por fim, analisa o Professor que a questão relevante do ponto de vista jurídico existirá naquelas causas em que se discuta o conceito de um determinado instituto do direito, considerado básico. Também estará presente quando for necessário evitar que uma decisão forme “precedente perigoso ou inconveniente”.

Logo, os termos da lei 11.418/2006 foram interpretados por Humberto Theodoro Jr. de forma ampla, porém, o autor ressalta que todas as questões debatidas devem alcançar o patamar constitucional, sob pena de inadmissibilidade do recurso extraordinário.

7- Presença de repercussão geral

Por meio de análise de alguns casos já julgados pelo STF, nos quais se entendeu presente a repercussão geral, nota-se que, em geral, a Suprema Corte não afirma, de forma específica, se há questão relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico.

Diante disso, serão expostos, a seguir, alguns julgados nos quais se fez constar o motivo pelo qual se entendeu presente o requisito ora em análise. Trata-se de julgamentos que analisaram a repercussão geral como questão de ordem.

A presunção de repercussão geral, prevista no art. 543-A, §3º, do CPC, foi reconhecida nos julgamentos dos RE-RG-QO 585.235, 591.068, 597.154 e 597.270. Em todos esses julgamentos, entendeu-se que havia jurisprudência dominante do STF acerca da matéria, o que fazia presumir a presença de repercussão geral.

O RE-RG-QO 585.235, julgado em 10 de setembro de 2008, trata da questão acerca da ampliação da base de cálculo do PIS e da COFINS, que o STF já havia sedimentado em sua jurisprudência, que é inconstitucional.

Já o RE-RG-QO 591.068, cujo julgamento foi realizado em 07 de agosto de 2008, é referente à validade e eficácia de acordo constante de termo de adesão, instituído pela LC 101/2001, para pagamentos de expurgos inflacionários de saldos de FGTS. Entendeu-se que é aplicável à hipótese, a súmula vinculante nº 01.

A matéria discutida no RE-RG-QO 597.154, julgado em 19 de fevereiro de 2009, diz respeito a outra questão cujo entendimento já foi pacificado no STF. Trata-se da fixação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA), bem como da referida gratificação aplicável aos servidores da carreira da Seguridade Social e do Trabalho (GDASST), referentes aos servidores públicos inativos.

No julgamento do RE 476.279, em 19 de abril de 2007, o STF já havia pacificado seu entendimento no sentido da aplicação de critério variável, conforme a sucessão das leis que regeram o pagamento da GDATA.

Por fim, no julgamento do RE-RG-QO 597.270, em 26 de março de 2009, foi discutida a possibilidade de redução, abaixo do mínimo legal, da pena criminal, quando incidir atenuante genérica no caso concreto.

A questão também já era objeto de jurisprudência pacífica do STF, no sentido da sua impossibilidade, uma vez que haveria discricionariedade do julgador na fixação deste *quantum*.

Fora do campo da presunção de repercussão geral, verifica-se que o STF entendeu e especificou como questões relevantes do ponto de vista social, jurídico e econômico, aquelas tratadas nos RE-RG-QO 698.626 e 712.743 e 597.389.

O RE-RG-QO 698.626, julgado em 02 de outubro de 2008, refere-se à constitucionalidade do depósito prévio como requisito de admissibilidade do recurso administrativo. Entendeu-se que é matéria que afeta a generalidade dos contribuintes que pretendem discutir exação fiscal nesse âmbito.

No julgamento do RE-RG-QO 712.743, datado de 12 de março de 2009, o que se entendeu como de relevância jurídica, social e econômica foi a inconstitucionalidade da progressividade da alíquota do IPTU, o que já havia sido consolidado na súmula 668 do STF. Logo, esse julgamento parece ser de presunção de repercussão geral (art. 543-A §3º do CPC), ainda que tenha havido especificação, pelo STF, da relevância jurídica, econômica e social.

O RE-RG-QO 597.389, ainda pendente de publicação, teve a repercussão geral em razão de questão reconhecida como de relevância jurídica e econômica, passível de refletir sobre uma multiplicidade de processos ainda em trâmite.

Trata-se da impossibilidade de revisão de pensão por morte e demais benefícios, constituídos antes de 29 de abril de 1995 (data da entrada em vigor da Lei nº 9.032/95), tomando-se como base cálculo, o coeficiente estabelecido na referida lei.

Ao entender pela repercussão geral por se tratar de matéria com reflexos sobre uma multiplicidade de processos, o STF parece ter reconhecido nesse Recurso Extraordinário, a incidência do art. 543-B, *caput*, do CPC, que prevê a análise da repercussão geral, nos termos do RISTF, em casos onde haja multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia.

No mesmo sentido de reconhecimento de questão com reflexo em múltiplos feitos, o STF julgou o RE-RG-QO 576.321, em 04 de dezembro de 2008, no qual se entendeu que, malgrado tenha sido a matéria pacificada na jurisprudência da Corte Suprema, trata-se de discussão que suscita multiplicidade de recursos.

O objeto da discussão é a constitucionalidade da cobrança de taxa referente a serviço de limpeza pública. O STF entende pela constitucionalidade, desde que não haja identidade dessa base de cálculo com a base de cálculo de imposto.

A repercussão geral já foi reconhecida, ainda, em questões nas quais se entendeu presente o interesse da Administração Pública, o que ocorreu no julgamento do RE-RG-QO 572.921 e do RE-RG-QO 582.019.

Apesar de não haver previsão legal expressa nesse sentido, o reconhecimento parece se enquadrar na questão relevante do ponto de vista social, uma vez que o interesse da Administração Pública é o interesse público e, portanto, interesse da sociedade, da coletividade.

Na realidade, a questão apreciada no RE-RG-QO 572.921, julgado em 13 de novembro de 2008, era objeto de jurisprudência pacífica do STF, o que consiste, portanto, em repercussão geral presumida (art. 543-A §3º do CPC).

O recurso versa sobre a impossibilidade de incidência de gratificação, bem como de outras vantagens, sobre o montante resultante da soma do vencimento com o abono, sendo que esse é utilizado com a finalidade de ser atingido o mínimo legal (salário-mínimo).

O RE-RG-QO 582.019, julgado na mesma data 13 de novembro do RE-RG-QO 572.921, também analisou matéria cujo entendimento já se encontra consolidado no STF, o que, demonstra a presunção de repercussão geral, conforme já abordado na análise do recurso extraordinário anterior.

A matéria analisada no RE-RG-QO 582.019 é acerca da possibilidade de o salário-base do servidor ser inferior ao salário-mínimo. O STF entende pela possibilidade, não sendo possível, porém que a remuneração total do servidor seja inferior a tal patamar.

Desse modo, a análise conferida pelo STF leva em conta, em geral, os aspectos sociais, econômicos e jurídicos, de forma interligada. Dificilmente a repercussão geral é reconhecida com base em apenas um desses elementos.

Mais difícil ainda é o reconhecimento da repercussão geral em razão de questão relevante do ponto de vista político, o que pode sinalizar uma harmonia com o entendimento do Professor Humberto Theodoro Jr., anteriormente explicitado.

8- Ausência de repercussão geral

No âmbito do Direito Administrativo, há algumas questões que envolvem direitos de determinada categoria, e que, portanto, são direitos coletivos, mas que o STF entendeu que estava ausente a repercussão geral. Tais julgados serão expostos a seguir.

O RE 593.388, julgado em 27 de novembro de 2008 versava sobre a possibilidade de extensão, aos Procuradores da Fazenda do Estado de Minas Gerais, de Gratificação de Atividade Institucional Autônoma (GAIA) concedida aos Procuradores daquele mesmo Estado.

O STF entendeu pela ausência de repercussão geral, por se tratar de matéria afeta a interesse de um grupo reduzido de pessoas. O julgamento foi por maioria, vencido o Ministro Marco Aurélio, que entendeu presente a repercussão geral, por se tratar de tratamento desigual conferido a pessoas que se encontram na mesma situação jurídica.

Caso parecido foi o do RE 562.581, julgado em 08 de fevereiro de 2008, que pretendia discutir a possibilidade de equiparação entre Procuradores de Autarquia e Procuradores do Estado, para fins de cálculo do teto remuneratório. Entendeu-se que não há repercussão geral no referido recurso, uma vez que o STF já decidiu pela impossibilidade de equiparação das referidas categorias profissionais, no julgamento da ADI 1.434-MC.

O julgamento também foi por maioria. Ficaram vencidos os Ministros Eros Grau, Gilmar Mendes e Marco Aurélio. Esse último entendeu que apesar de se tratar de matéria já decidida pelo STF, não o foi sob o ângulo da repercussão geral. Assim, como a demanda é referente a matéria que se repete em diversos processos, e considerando que o instituto da repercussão geral visa à racionalização de trabalhos judiciais, a Corte deveria ter se manifestado.

Com esse mesmo ponto de vista, o Ministro Marco Aurélio ficou vencido, mais uma vez, no julgamento do RE 576.121, em 23 de outubro de 2008. A demanda era referente a reajuste de remuneração servidor público do distrito federal em 84,32%, que fora concedido pela LC 38/90 e revogado pela LC 107/90, período em que o Plano Collor estava em vigor.

O entendimento que prevaleceu no STF foi no sentido da ausência de repercussão geral, por se considerar que se tratava de questão de caráter residual, estando seus efeitos restritos a servidores públicos de uma única unidade da federação que exerciam suas funções entre os anos de 1989 e 1990.

No RE 584.186, julgado em 15 de maio de 2008 a demanda era referente a eventual responsabilidade civil do Estado na ocorrência de demora excessiva e injustificada para apreciação do pedido de aposentadoria de servidor público. A repercussão geral foi entendida como ausente na hipótese, por se tratar de matéria restrita aos servidores cujos pedidos de aposentadoria não tenham sido apreciados em prazo considerado razoável.

Ficaram vencidos os Ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes. De acordo com o entendimento do Ministro Marco Aurélio, a situação poderia se repetir nas diversas entidades da federação, motivo pelo qual haveria repercussão geral nesse caso concreto.

Já no julgamento do RE 573.181, em 24 de abril de 2008, o STF entendeu que a repercussão geral estava ausente naquele caso, que versava sobre alegado abuso de poder econômico e ato jurídico perfeito em contrato de exclusividade de fornecimento de produtos derivados de petróleo firmado entre distribuidora e revendedora de combustíveis.

O entendimento que prevaleceu foi no sentido da ausência de transcendência de interesses. Dessa vez, não houve voto vencido.

O RE 570.846 e o RE 570.690, ambos julgados em 28 de fevereiro de 2008 tratam da mesma matéria: emissão de CPF em duplicidade, por parte da Receita Federal, e eventual responsabilidade civil do Estado. Entendeu-se, por maioria, que a questão não ultrapassa os limites subjetivos da causa.

O Ministro Marco Aurélio, mais uma vez vencido, entendeu pela presença da repercussão geral, em razão da importância do tema, considerando a generalização da inscrição de pessoas naturais no CPF, e também para que se pudesse discutir se a responsabilidade da União seria subjetiva ou objetiva.

As matérias atinentes ao tema do Direito Tributário também suscitam controvérsia acerca da presença ou ausência da repercussão geral, conforme será analisado a seguir.

No julgamento do RE 593.919, em 07 de maio de 2009, o STF entendeu, por maioria, pela ausência de repercussão geral. O recurso buscava discutir a validade da contribuição social para a manutenção da seguridade social paga pelas cooperativas de trabalho, com fulcro no art. 1º, II, da LC 84/96, que restou invalidada pelas alterações produzidas no art. 195, I, da CF, pela EC 20/98.

O voto vencedor, de autoria do Ministro Ricardo Lewandowski, entendeu que não havia repercussão geral, porque a questão não transcendia aos interesses subjetivos da causa, uma vez que era referente às hipóteses alcançadas pelo art. 1º, II, da LC 84/96, enquanto essa lei produziu seus regulares efeitos.

No entanto, o Ministro Marco Aurélio, vencido, entendia pela presença da repercussão geral, uma vez que, mesmo tendo sido revogada a referida lei complementar, o período durante o qual ela produziu efeitos sobre as cooperativas de trabalho, mereceria a atenção da Corte, diante da existência de diversos processos acerca do tema.

Também em julgamento por maioria, em 02 de agosto de 2008, o STF declarou a ausência da repercussão geral no RE 585.740. O autor do recurso alegou tratamento

diferenciado entre as empresas revendedoras de veículos usados e as indústrias desse mesmo ramo, em razão das leis 9.716/98 e 9.718/98, que estabeleceram deduções na base de cálculo do PIS e da COFINS para instituições financeiras e revendedoras de veículos usados.

O Ministro Marco Aurélio entendeu que há repercussão geral no caso narrado. Em seu voto vencido, o Ministro explicou que a questão era referente ao alcance que deve ter o princípio da isonomia tributária, o que deveria ser definido pela Corte Suprema. Caso contrário, a questão poderia suscitar a interposição de inúmeros recursos.

Todavia, o entendimento que foi acolhido pelo STF, contido no voto do Ministro Menezes Direito, foi no sentido de inexistência da repercussão geral nesse caso. Entendeu-se que a solução limitar-se-ia ao âmbito da atividade da recorrente.

Ou seja, mais uma vez o STF entendeu que a matéria não seria capaz de transcender aos limites subjetivos da lide, ainda que se tratasse de discussão acerca de um princípio constitucional, que afetaria direitos coletivos (determinada atividade econômica).

Outro julgamento por maioria foi o do RE 568.657, que ocorreu em 29 de novembro de 2007. O recorrente pretendia que o STF se pronunciasse sobre a exigência, contida no código tributário do município de Campo Grande (MS), consistente na existência de cobrança amigável prévia ao ajuizamento de execução fiscal.

A Ministra Carmen Lúcia, autora do vencedor, entendeu que não havia repercussão geral na referida demanda, uma vez que a questão seria restrita aos interesses do município de Campo Grande.

Em voto vencido, dessa vez acompanhado pelo Ministro Gilmar Mendes, o Ministro Marco Aurélio entendeu que havia repercussão geral no caso concreto. Afirmou que a discussão em tela era referente ao princípio do acesso à Justiça, e que a Carta Magna restringiu a necessidade de prévia análise pela esfera administrativa, aos casos de competições esportivas e de disciplina, no âmbito da justiça desportiva, bem como àqueles casos atinentes a negociação para ajuizamento de dissídio coletivo.

No julgamento do RE 571.184, em 16 de outubro de 2008, buscava-se discutir a impossibilidade de instituição de tributo, com a finalidade de custear o ônus financeiro decorrente da responsabilidade objetiva do Estado, na correção monetária do FGTS com índices abaixo da inflação real. Alega-se a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da LC 110/2001.

Os Ministros Marco Aurélio e Carlos Ayres Britto entenderam pela presença da repercussão geral. Segundo o Ministro Marco Aurélio, trata-se de tema a ser elucidado pelo

STF, que apenas apreciou a matéria em sede de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade (ADI 2.556).

Contudo, o voto vencedor, da Ministra Carmen Lúcia, manifestou-se no sentido da ausência da repercussão geral, em razão da existência de várias decisões do STF pela constitucionalidade dos arts. 1º e 2º da LC 110/2001.

No âmbito do Direito Processual Civil, há também algumas controvérsias acerca da existência ou inexistência da repercussão geral.

Uma das mais recentes controvérsias no âmbito da referida disciplina foi esposada no julgamento do RE 583.747, em 05 de março de 2009, cuja discussão consistia na necessidade da intimação da Fazenda Pública quando a prescrição for decretada de ofício pelo Magistrado.

O STF entendeu, por maioria, pela ausência de repercussão geral, por se tratar de matéria infraconstitucional. Asseverou-se que a repercussão geral pressupunha a existência de matéria constitucional passível de análise pela Corte Suprema.

Em voto vencido, o Ministro Marco Aurélio entendeu pela existência de repercussão geral no caso em análise, que era referente ao princípio do contraditório, basilar do devido processo legal. A Ministra Ellen Gracie também restou vencida.

Outra controvérsia, ainda no âmbito do Direito Processual Civil, surgiu no julgamento do RE 556.385, em 29 de novembro de 2007, no qual se buscava discutir a possibilidade de redução, pelo Magistrado, de ofício, das *astreintes* fixadas pelo juiz, com fulcro no art. 461 §6º do CPC.

Entendeu-se, novamente por maioria, que não havia repercussão geral nesse caso, por não extrapolar os limites subjetivos da causa, ou seja, por não haver questões relevantes que ultrapassem os interesses subjetivos da lide.

O Ministro Marco Aurélio restou vencido mais uma vez, ao entender pela presença da repercussão geral, ao enxergar grande relevância na discussão, por estar ligada à segurança jurídica das decisões cobertas pela coisa julgada.

Por fim, outra controvérsia no âmbito da disciplina processualista foi apresentada no julgamento do RE 592.730, em 06 de novembro de 2008, que tratava da possibilidade de condenação do Estado ao pagamento de honorários de sucumbência em demanda na qual a Defensoria Pública representou o litigante vencedor.

O Ministro Menezes Direito, autor do voto vencedor, sustentou que não há repercussão geral por estar a questão restrita aos interesses desses entes estatais. Parece, portanto, que o fundamento é, novamente, a ausência de questões relevantes que ultrapassem os interesses subjetivos da causa.

No julgamento, por maioria, o Ministro Marco Aurélio, vencido, afirmou que havia repercussão geral no caso em análise, em razão da instituição de maior envergadura (Defensoria Pública), à qual a Carta Magna confere autonomia funcional, no seu art. 134 §2º.

A controvérsia mais relevante na disciplina do Direito Civil está no julgamento do RE 565.138, em 29 de novembro de 2007. O referido recurso buscava discutir a responsabilidade civil por parte da Confederação Brasileira de Futebol (CBF), a ensejar o pagamento de indenização por danos morais e materiais a torcedor, em razão de resultados de jogos de futebol que teriam sido manipulados por alguns árbitros.

A repercussão geral não foi reconhecida. Entendeu novamente o STF que a questão não ultrapassava os interesses subjetivos da causa. A controvérsia, mais uma vez, ficou a cargo do Ministro Marco Aurélio, que reconhecia o referido pressuposto recursal, pela necessidade de o STF definir o alcance do art. 5º, X, da CF, sob pena de haver multiplicidade de ações com causas de pedir semelhantes à desse caso concreto.

Finalmente, a última controvérsia selecionada no presente trabalho, encontra-se no âmbito do Direito do Trabalho. Ocorreu no julgamento do RE 570.532, 17 de abril de 2008.

Nesse recurso extraordinário, o recorrente pretendia que o STF analisasse a possibilidade de aplicação da prescrição prevista no art. 7º, XXIX, da Constituição Federal, com redação conferida pela EC 20/98, a contrato de trabalho rural firmado antes da referida emenda.

O STF entendeu, por maioria, que não havia repercussão geral no caso em análise. No entanto, da análise do inteiro teor desse acórdão, não constam as razões dos votos que levaram ao entendimento vencedor.

Restaram vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio.

O Ministro Ricardo Lewandowski entendeu pela presença da repercussão geral porque a questão afeta a todos os trabalhadores e empregadores rurais contratados antes da EC 20/98.

Ademais, acrescentou o Ministro, que havia relevância jurídica na discussão, uma vez que poderia ser definida a aplicabilidade do art. 7º, XXIX, da CF, quanto a tais contratos, pendentes no momento da publicação da referida Emenda.

Também de acordo com o entendimento do Ministro Marco Aurélio, a repercussão geral estava presente nessa hipótese, uma vez que se tratava de conflito de normas constitucionais no tempo, devendo o STF definir o alcance da Carta Magna.

Portanto, de acordo com a análise dos julgados acima citados, nota-se que, diferente do pensamento de Humberto Theodoro Jr., em que pese a presença de alguns direitos

coletivos protegidos pela Carta Magna em algumas dessas demandas, não foi reconhecida a repercussão geral, que, segundo o eminente Professor, existiria por questão relevante do ponto de vista social.

9- A lei 11.672/2008

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), na mesma orientação do STF, também restringiu as possibilidades de interposição de recurso especial. Todavia, a restrição feita não foi tão grande quanto aquela sofrida pelo recurso extraordinário.

A lei 11.672, de 08 de maio de 2008, também conhecida como lei de recursos repetitivos, inseriu o art. 543-C e seus nove parágrafos, no Código de Processo Civil. Estabelece o referido artigo que “quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de direito, o recurso especial será processado nos termos deste artigo”.

Da redação do dispositivo legal, é possível notar que a intenção do legislador foi restringir a interposição de recursos especiais repetitivos, ou seja, aqueles versem sobre idêntica questão de direito.

A expressão não suscita dúvidas, uma vez que não traz conceitos jurídicos indeterminados. As demandas com idêntica questão de direito são facilmente identificáveis, e reunidas para julgamento, ficando os demais recursos especiais sobrestados até que o STJ profira decisão definitiva.

Verifica-se que não se trata de mais um requisito de admissibilidade, a ser atendido pelo recurso especial, uma vez que o STJ não negará julgamento àquelas lides. A hipótese de negativa de seguimento, prevista no inciso I do §7º do art. 543-C do CPC refere-se, na verdade, a casos idênticos a outros que já foram julgados pela Corte Superior, e aos quais o tribunal de origem aplicou determinada orientação, já consolidada no STJ.

O §8º do mesmo dispositivo corrobora tal entendimento, uma vez que estabelece que na hipótese de o tribunal de origem manter orientação contrária à firmada no STJ, será feito o exame de admissibilidade do recurso especial.

Ora, se o exame de admissibilidade do recurso será feito após a verificação de se tratar ou não de recurso repetitivo, tal verificação não pode ser tida como requisito de admissibilidade.

Portanto, os institutos previstos nas leis 11.418/2006 e 11.672/2008 são completamente distintos, tanto na aplicação, quanto na sua natureza jurídica.

10- Conclusão

A repercussão geral, introduzida pela lei 11.418/2006 como novo requisito e também como novo pressuposto do recurso extraordinário, tem sido frequentemente objeto de controvérsias no Supremo Tribunal Federal.

A controvérsia teve início já nas primeiras discussões que envolveram o instituto. A definição acerca da vigência da lei 11.418/2006, bem como da aplicação dos mecanismos relacionados à repercussão geral, não obteve resultado unânime, conforme analisado nesse artigo científico.

O presente trabalho buscou explorar os casos já julgados pela Corte Suprema, a fim de traçar critérios objetivos que pudessem definir em que consiste a repercussão geral, conceito jurídico indeterminado que não foi delimitado pelo legislador.

Tal definição é de suma importância, em homenagem ao princípio do acesso à justiça e ao princípio da razoável duração do processo, que é basilar do requisito/pressuposto em análise.

Desse modo, foi dedicado um item específico para a análise de alguns julgados, nos quais o STF entendeu presente a repercussão geral. Em outro item foram analisados exclusivamente julgados nos quais o STF pela inexistência do referido pressuposto, cujos julgamentos, foram, em geral, por maioria.

Verificou-se que existe divergência acerca do que a doutrina entende por repercussão geral e aquilo que o STF tem aplicado em seus julgados.

Por fim, foram diferenciados os institutos da repercussão geral e aquele requisito trazido pela lei 11.672/2008, aplicável aos recursos especiais, com a finalidade de restringir a interposição de recursos repetitivos, que versem sobre idêntica questão de direito.

Diante do exposto, conclui-se que a repercussão geral, ainda que não seja instituto totalmente novo em nosso ordenamento jurídico, necessita de maior tempo de existência para que possa ser definida com maior objetividade e segurança, o que se mostra natural e

necessário em um país cuja democracia é relativamente recente, tendo a população tido maior facilidade em provocar o judiciário a partir da entrada em vigor da Constituição Republicana de 1988.

Referências

AMARAL, Francisco. *Direito Civil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar 2000.

BRASIL. Constituição Republicana de 1988. Disponível em <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em 06 de junho de 2009.

BRASIL. Constituição Republicana de 1967. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em 30 de maio de 2009.

BRASIL. Constituição Republicana de 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm>. Acesso em 30 de maio de 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 07, de 13 de abril de 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc07-77.htm#art1>. Acesso em 06 de junho de 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 de dezembro 2004. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em 06 de junho de 2009.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm>. Acesso em 30 de maio de 2009.

BRASIL. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_mar_2009.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2009.

LAMY, Eduardo de Avelar. *Demonstrando a repercussão geral no recurso Extraordinário in Os poderes do juiz e o controle das decisões judiciais – Estudos em homenagem à Professora Teresa Arruda Wambier*. Coordenação MEDINA, José Miguel Garcia. São Paulo:RT 2008.

NASCIMENTO, Bruno Dantas. *O recurso extraordinário e a lei 11.418/2006: Notas sobre a dinâmica da repercussão geral in Os poderes do juiz e o controle das decisões judiciais – Estudos em homenagem à Professora Teresa Arruda Wambier*. Coordenação MEDINA, José Miguel Garcia. São Paulo:RT 2008.

Revista Anuário da Justiça. São Paulo: CONJUR 2009.

THEODORO JR., Humberto. *O poder de controle do cabimento do recurso extraordinário referente ao requisito da repercussão geral (CF, art. 102, §3º) in Os poderes do juiz e o controle das decisões judiciais – Estudos em homenagem à Professora Teresa Arruda Wambier*. Coordenação MEDINA, José Miguel Garcia. RT: São Paulo, 2008.

VENTURI, Elton. *Anotações sobre a repercussão geral como pressuposto de admissibilidade do recurso extraordinário in Os poderes do juiz e o controle das decisões judiciais – Estudos em homenagem à Professora Teresa Arruda Wambier*. Coordenação MEDINA, José Miguel Garcia. São Paulo:RT 2008.

<<http://pt.wikipedia.org/wiki/Brasil>>. Acesso em 06/06/2009.

<<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acessos em 06/06/2009, 13/06/2009, 15/06/2009 e 21/06/2009.

<<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em 30 de maio de 2009.