



Flávio Barreto: Repercussão geral é uma sistemática em construção

Introduzida pela Emenda Constitucional 45/04, a repercussão geral traz mecanismos para que o Supremo Tribunal Federal possa dar ênfase à sua missão de Corte Constitucional, de forma a estabelecer uma prestação da Justiça de forma mais célere, visando à igualdade e segurança nas interpretações das normas, bem como evitando a repetição de manifestações em ações individuais.

A questão foi regulamentada pela Lei Federal 11.418/06, que introduziu os artigos 543-A e 543-B no Código de Processo Civil, oportunidade em que houve a definição — em linhas gerais — da nova sistemática de processamento dos recursos extraordinários.

Sendo um mecanismo de racionalização do trabalho — espécie de filtragem de processos sem maior relevância — a repercussão geral da questão constitucional passou a ser pressuposto de admissibilidade do recurso extraordinário, dispondo o artigo 543-A, parágrafo 1º, do Código de Processo Civil, 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*”.

Em linhas gerais, na sistemática em comento, o recurso extraordinário cuja matéria o STF tenha negado a repercussão geral — ainda que tenha como fundamento questão constitucional — não será considerado admissível, aplicando-se esta decisão a todos os demais processos sobre o tema, que não deverão ser encaminhados à Corte Superior. Por outro lado, reconhecida a repercussão geral, os recursos sobre a mesma matéria poderão ser sobrestados aguardando-se o julgamento do mérito do *leading case* pelo STF, para futura aplicação da sistemática de acordo com o que venha a ser decidido.

Caberá aos tribunais e turmas recursais de origem aplicar a decisão proferida pelo STF aos recursos sobrestados ou que venham a tratar de idêntica questão.

Estes os dispositivos introduzidos, na parte em que interessa:

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.

Ainda, a Lei Federal 11.418/2006 dispôs que “*caberá ao Supremo Tribunal Federal, em seu Regimento Interno, estabelecer as normas necessárias à execução desta Lei*”, destacando-se os seguintes dispositivos:



Art. 322. O Tribunal recusará recurso extraordinário cuja questão constitucional não oferecer repercussão geral, nos termos deste capítulo.

Parágrafo único. Para efeito da repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões que, relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, ultrapassem os interesses subjetivos das partes.

Art. 326. Toda decisão de inexistência de repercussão geral é irrecurável e, valendo para todos os recursos sobre questão idêntica, deve ser comunicada, pelo Relator, à Presidência do Tribunal, para os fins do artigo subsequente e do art. 329.

Art. 327. A Presidência do Tribunal recusará recursos que não apresentem preliminar formal e fundamentada de repercussão geral, bem como aqueles cuja matéria carecer de repercussão geral, segundo precedente do Tribunal, salvo se a tese tiver sido revista ou estiver em procedimento de revisão.

§ 1º. Igual competência exercerá o Relator sorteado, quando o recurso não tiver sido liminarmente recusado pela Presidência.

§ 2º. Da decisão que recusar recurso, nos termos deste artigo, caberá agravo.

Art. 328. Protocolado ou distribuído recurso cuja questão for suscetível de reproduzir-se em múltiplos feitos, a Presidência do Tribunal ou o Relator, de ofício ou a requerimento da parte interessada, comunicará o fato aos tribunais ou turmas de juizado especial, a fim de que observem o disposto no art. 543-B do Código de Processo Civil, podendo pedir-lhes informações, que deverão ser prestadas em cinco dias, e sobrestar todas as demais causas com questão idêntica.

Parágrafo único. Quando se verificar subida ou distribuição de múltiplos recursos com fundamento em idêntica controvérsia, a Presidência do Tribunal ou o Relator selecionará um ou mais representativos da questão e determinará a devolução dos demais aos tribunais ou turmas de juizado especial de origem, para aplicação dos parágrafos do art. 543-B do Código de Processo Civil.

Art. 328-A. Nos casos previstos no art. 543-B, caput, do Código de Processo Civil, o Tribunal de origem não emitirá juízo de admissibilidade sobre os recursos extraordinários já sobrestados, nem sobre os que venham a ser interpostos, até que o Supremo Tribunal Federal decida os que tenham sido selecionados nos termos do § 1º daquele artigo.

§ 1º. Nos casos anteriores, o Tribunal de origem sobrestará os agravos de instrumento contra decisões que não tenham admitido os recursos extraordinários, julgando-os prejudicados nas hipóteses do art. 543-B, § 2º, e, quando coincidente o teor dos julgamentos, § 3º.

§ 2º. Julgado o mérito do recurso extraordinário em sentido contrário ao dos acórdãos



recorridos, o Tribunal de origem remeterá ao Supremo Tribunal Federal os agravos em que não se retratar.

Apesar de aparentemente delimitado o procedimento a ser adotado, na prática, a aplicação da sistemática da repercussão geral tem suscitado debates não só para os aplicadores de direito, como também no próprio STF. Desde a instituição do regime em questão, muitas controvérsias surgiram nos tribunais.

Frequentemente, o STF tem se utilizado das “questões de ordem” para tratar de questões procedimentais não passíveis de esclarecimento por meio das disposições previstas — Código de Processo Civil e Regimento Interno do Tribunal.

Não obstante as várias questões de ordem já decididas, algumas com importantes temas ainda estão pendentes de julgamento, dentre as quais destaca-se a questão de ordem em agravo regimental no ARE 641.493/RS, no qual o relator ministro Peluso havia proferido decisão monocrática determinando o retorno dos autos ao tribunal *a quo*, tendo em vista que “*o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário não deve ser realizado até que esta Suprema Corte decida o mérito do tema dos recursos selecionados como representativo da controvérsia, sob pena do esvaziamento do próprio instituto da repercussão geral*”. Registre-se que o tribunal de origem havia remetido os autos ao STF ante a impossibilidade de retratar-se, já que o extraordinário era intempestivo.

Pendente de julgamento referida questão de ordem desde 18 de maio de 2012, surge a instabilidade e insegurança nos tribunais — e nos demais aplicadores do direito — quanto ao procedimento a ser adotado na sistemática da repercussão geral.

Referente ao tema indicado, chegou-se à inacreditável necessidade de o Superior Tribunal de Justiça, por meio da sua Corte Especial — diante da inércia do STF — manifestar-se acerca de procedimento relativo ao processamento do recurso extraordinário.

No julgamento dos Embargos de Divergência no Recurso Especial 878.579-RS (Rel. Min. Herman Benjamin), julgado por maioria em 16 de outubro de 2013, com embargos declaratórios ainda pendentes de julgamento — o STJ, dirimindo controvérsia entre suas turmas, estabeleceu que “*O juízo de retratação não está condicionado à análise da admissibilidade do Recurso Extraordinário pela Vice-Presidência do STJ. Sem embargo, por ocasião do novo julgamento, o órgão julgador do STJ pode conhecer de questão de ordem pública que impeça a retratação, a exemplo da intempestividade do Recurso Extraordinário*”.

A discussão travada naquela oportunidade estava delimitada nos seguintes termos: o recurso extraordinário havia sido sobrestado com fundamento no artigo 543-B, §1º, segunda parte, do Código de Processo Civil, até pronunciamento da Corte Suprema acerca da existência ou não de repercussão geral da matéria tratada nos autos. Após o julgamento do mérito pelo STF, os autos foram devolvidos ao Ministro Relator para fins do parágrafo 3º do artigo 543-B do Código de Processo Civil.

Houve juízo de retratação. Em sede de embargos de declaração foi questionada a realização de retratação sem que fosse efetuado o prévio juízo de admissibilidade do recurso extraordinário, sendo a questão refutada pela Turma julgadora. A parte interessada interpôs, então, embargos de divergência alegando



dissídio com o seguinte julgado:

"PROCESSUAL CIVIL. JUÍZO DE RETRATAÇÃO QUE ESTÁ CONDICIONADO AO PRÉVIO EXAME DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ARTIGO 543-B, § 3º, C/C ARTIGO 542, §1º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.

1. É sedimentado na doutrina que pode ser feita "uma analogia entre o mecanismo que há entre os pressupostos de admissibilidade do julgamento da lide e o mérito da ação, e as condições de admissibilidade de um recurso e o mérito do recurso".
2. Por mais que o objetivo da repercussão geral seja consolidar o exame da matéria num único julgamento considerando todas as premissas relacionadas ao tema; por mais que se defenda a objetivação do controle difuso, com a extensão dos efeitos do julgamento do recurso extraordinário para além dos litigantes, deve-se recordar que, mesmo as ações objetivas, guardadas as devidas adaptações, sujeitam-se às condições da ação e aos pressupostos processuais e, pois, qualquer recurso, inclusive aqueles sobrestados na origem devem se sujeitar ao juízo de admissibilidade.
3. Se a pretensão do recorrente estiver maculada no plano da existência ou da validade, o órgão responsável pelo julgamento não poderá apreciar o conteúdo da postulação, seja porque, pela lógica formal, o que juridicamente não existe não é elemento nem óbice de nada; seja porque, como regra, ato nulo não pode surtir efeitos jurídicos (como o efeito regressivo) e, mesmo que se reconheça que estes podem ser gerados, não exsurgem justificativas válidas no ordenamento para a proteção deles no presente caso. Pelo contrário!
4. Não se pode, a pretexto de atingir uma igualdade formal simplista, a qual não mais encontra guarida no nosso sistema jurídico, dispensar os requisitos de admissibilidade dos extraordinários sobrestados na origem e desconsiderar que entre os jurisdicionados há aquele mais diligente, que se preocupou com esgotar previamente as instâncias ordinárias e fazer-se compreender em sua petição, prequestionou as questões suscitadas nas razões do recurso, resguardou-se contra os prazos extintivos, constituiu advogado e este, por sua vez, firmou a petição... Enfim, há o litigante que cumpriu essas e outras condições que, de uma forma ou de outra, encontram arrimo no texto constitucional, cujas normas não só asseguram a razoável duração do processo, mas amparam o devido processo legal, traçam as hipóteses do apelo extremo, protegem a segurança jurídica, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e a igualdade – esta em seu sentido material –, reconhecem o advogado como indispensável à administração da justiça, etc.
5. Não se ignoram os recentes precedentes em desfavor do prévio juízo de admissibilidade dos recursos sobrestados. Contudo, causa perplexidade tal entendimento, uma vez que, em último caso, sua adoção viabilizaria a teratológica retratação do artigo 543-B, §3º, do CPC, ante da mera juntada por um rúbula de uma receita de bolo acompanhada de um simplório pedido de reconsideração aos autos de um processo há muito arquivado, contra o qual



decorreram todos os prazos extintivos. Isso sim sacrifica os direitos e garantias acima elencados!

6. A leitura atenta do artigo 328-A do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal permite verificar que tal dispositivo impõe a emissão do juízo de admissibilidade, pelo Tribunal de origem, sobre o recurso extraordinário sobrestado assim que o Supremo Tribunal Federal decida o mérito recurso representativo da controvérsia. Ou seja, o Tribunal de origem não emitirá exame de admissibilidade sobre os recursos extraordinários interpostos até o julgamento do mérito do leading case. A contrario sensu, uma vez julgado o recurso representativo da controvérsia, deverá o Tribunal de origem proceder a essa análise, que, aliás, precede o julgamento de qualquer apelo em qualquer instância, por força de expressa previsão legal – artigo 542, § 1º, do CPC.

7. Mutatis mutandis, aplica-se o entendimento adotado neste colegiado no sentido de ser inaplicável o regime disposto no art. 543-C do CPC, estabelecido pela Lei 11.672/2008, aos recursos especiais que não preenchem os requisitos de admissibilidade do recurso especial.

8. Não se pode fulminar por completo os meios e recursos válidos e legítimos constituídos pelo Estado-legislador para se privar alguém de sua liberdade ou de seus bens, a ponto até de suprir a ineficiência ou inatividade de alguns litigantes (em ofensa ao princípio do dispositivo e da impessoalidade), sobretudo se vivemos em um Estado Democrático de Direito, em que todos devem submeter-se as normas por ele estabelecidas e se o artigo 542, § 1º, do CPC, cuja redação cuida do primeiro juízo de admissibilidade, ainda se encontra em vigor e não traz restrições quanto à sua aplicação aos recursos sobrestados na origem.

9. Assim, deve ser mantida a decisão que determinou a remessa dos autos à Vice-Presidência para que se efetue o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário.

10. Agravo regimental não provido." (AgRg no AgRg nos EDcl no AgRg no Ag 1.230.236/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 12/11/2012).

Como dito antes, a questão restou dirimida no julgamento dos Embargos de Divergência no Recurso Especial 878.579/RS, no sentido de que o juízo de retratação não está condicionado à análise da admissibilidade do extraordinário.

Independentemente do acerto ou desacerto da tese, fato é que o STJ — diante da inércia do STF — viu-se obrigado a disciplinar a matéria quanto a esse aspecto, com invasão da competência reservada ao STF, definida no artigo 542-B, parágrafo 5º, do CPC: "*O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal disporá sobre as atribuições dos Ministros, das Turmas e de outros órgãos, na análise da repercussão geral*".



Consoante já destacado, há questão de ordem pendente de apreciação no âmbito do STF relativa à análise dos pressupostos objetivos do recurso extraordinário em momento anterior à aplicação da sistemática da repercussão geral — questão de ordem em agravo regimental no ARE 641.493/RS.

No entanto, enquanto não superada a questão pelo Supremo, outra alternativa não restou ao STJ senão disciplinar seus procedimentos internos relativos à aplicação da sistemática da repercussão geral.

Registre-se que, anteriormente à implantação da sistemática da repercussão geral, o juízo de admissibilidade dos recursos extraordinários era exercido em dois momentos: a) perante o presidente ou vice-presidente do tribunal recorrido, que, após o prazo para contrarrazões, verificando os pressupostos e requisitos recursais, admitia ou não o recurso; e b) no tribunal *ad quem*, no qual o exame de mérito do recurso era precedido da necessária nova análise do preenchimento dos pressupostos e requisitos recursais.

Atualmente, apesar de aparentemente a sistemática ser a mesma, questões surgem como a acima descrita, gerando, repita-se, total instabilidade e insegurança nos tribunais quanto ao procedimento a ser adotado. Seria a repercussão geral requisito de admissibilidade recursal capaz de relativizar a importância dos demais requisitos nos processos múltiplos? A legislação é omissa, o STF permanece inerte...

Enfim, apesar de elaborado como forma de racionalização do sistema recursal, permitindo que o STF se manifeste uma única vez sobre determinado tema de relevância constitucional — ao invés de se ater à grande quantidade de feitos idênticos — o regime da repercussão geral ainda está em construção, sendo, ainda, imprecisas as soluções adotadas.

Date Created

30/08/2014