

12/09/2007

TRIBUNAL PLENO

QUEST. ORD. EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO 556.664-1 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECORRENTE(S) : **UNIÃO**
ADVOGADO(A/S) : **PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**
RECORRIDO(A/S) : **NOVOQUIM INDÚSTRIA QUÍMICAS LTDA**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trago à apreciação deste Plenário, em questão de ordem, Sra. Presidente, os recursos extraordinários nº 556.664-1/RS, 559.882-9/RS e 560.626-1/RS, interpostos em face de decisões proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que negaram provimento às apelações da União, por entender que, diante da inconstitucionalidade dos arts. 45 e 46 da Lei nº 8.212/91, bem como do art. 5º, parágrafo único, do Decreto-lei nº 1.569/77, deveria ser reconhecida a prescrição da execução fiscal.

Registre-se que, apesar de os referidos recursos extraordinários discutirem a constitucionalidade de dispositivos normativos distintos, quais sejam, o art. 45 da Lei nº 8.212/91, que trata do prazo decadencial de 10 anos para a constituição do crédito das contribuições previdenciárias (RE nº 559.882-9/RS); o art. 46 da Lei nº 8.212/91, que trata do prazo prescricional de 10 anos para a cobrança das contribuições previdenciárias (RE nº 556.664-1/RS) e o art. 5º, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 1.569/77, que cuida da suspensão da contagem do prazo prescricional para as causas de pequeno valor (RE 560.626-1/RS), em todos eles a discussão constitucional de fundo é a mesma, uma vez que tais dispositivos (arts. 45 e 46 da Lei nº 8.212/91 e art. 5º, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 1.569/77) foram declarados inconstitucionais pelo plenário do Tribunal Regional Federal da 4ª Região pelo mesmo argumento: a obrigatoriedade de lei complementar para cuidar de decadência e prescrição de contribuições previdenciárias, nos termos

do art. 146, III, b, da Constituição Federal de 1988 e art. 18, §1º, da CF 67/69.

Ao final, postula-se provimento dos recursos extraordinários, a fim de que sejam declarados constitucionais os arts. 45 e 46 da Lei nº 8.212/91 e o art. 5º, parágrafo único, do Decreto-lei nº 1.569/77, determinando-se, conseqüentemente, sejam retomadas as respectivas execuções fiscais, em virtude da não-ocorrência de prescrição.

Para os fins a que se refere o art. 21, IV, do RISTF, submeto, em questão de ordem, à apreciação do Plenário desta Corte, a presente decisão (fundamentada no art. 328 do RISTF).

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Os recursos extraordinários sob análise encontram-se submetidos ao regime inaugurado pela Lei nº 11.418/06 e Emenda Regimental nº 21/07 do STF, atendendo ao marco temporal que ficou estabelecido por ocasião do julgamento do STF-AI nº 664567 QO/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26/06/07 (qual seja, que o acórdão recorrido tenha sido publicado após 03/05/07, data de entrada em vigor da Emenda Regimental nº 21/07 ao RISTF).

A Lei nº 11.418/06 incluiu o art. 543-B no Código de Processo Civil, o qual estabeleceu as seguintes regras para o processamento dos recursos extraordinários:

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.”

A regulamentação do referido dispositivo ocorreu por meio da Emenda Regimental nº 21/07 do STF, a qual, especificamente em relação ao procedimento que deveria ser adotado em processos múltiplos, conferiu nova redação ao art. 328 do RISTF, passando a assim dispor:

“Art. 328 Protocolado ou distribuído recurso cuja questão for suscetível de reproduzir-se em múltiplos feitos, a Presidência do Tribunal ou o(a) Relator(a), 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 perder-lhes informações, que deverão ser prestadas em 5(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(a) Relator(a) 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.”

Esse novo modelo legal traduz, sem dúvida, um avanço na concepção vetusta que caracteriza o recurso extraordinário entre nós. Esse instrumento 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. Trata-se de orientação que os modernos sistemas de Corte Constitucional vêm conferindo ao recurso de amparo e ao recurso constitucional

(*Verfassungsbeschwerde*). Nesse sentido, destaca-se a observação de Häberle segundo a qual "a função da Constituição na proteção dos direitos individuais (subjectivos) é apenas uma faceta do recurso de amparo", dotado de uma "dupla função", subjetiva e objetiva, "consistindo esta última em assegurar o Direito Constitucional objetivo" (Häberle, Peter. O recurso de amparo no sistema germânico, Sub Judice 20/21, 2001, p. 33 (49)).

Essa orientação há muito mostra-se dominante também no direito americano.

Já no primeiro quartel do século passado, afirmava Triepel que os processos de controle de normas deveriam ser concebidos como *processos objetivos*. Assim, sustentava ele, no conhecido **Referat** sobre "a natureza e desenvolvimento da jurisdição constitucional", que, quanto mais políticas fossem as questões submetidas à jurisdição constitucional, tanto mais adequada pareceria a adoção de um processo judicial totalmente diferenciado dos processos ordinários. "Quanto menos se cogitar, nesse processo, de ação (...), de condenação, de cassação de atos estatais -- dizia Triepel -- mais facilmente poderão ser resolvidas, sob a forma judicial, as questões políticas, que são, igualmente, questões jurídicas". (Triepel, Heinrich, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, VVDStRL, Vol. 5 (1929), p. 26). Triepel acrescentava, então, que "os americanos haviam desenvolvido o mais objetivo dos processos que se poderia imaginar (*Die Amerikaner haben für Verfassungsstreitigkeiten das objektivste Verfahren eingeführt, das sich denken lässt*) (Triepel, op. cit., p. 26).

Portanto, há muito resta evidente que a Corte Suprema americana não se ocupa da correção de eventuais interpretações divergentes das Cortes ordinárias. Em verdade, com o *Judiciary Act* de 1925 a Corte passou a exercer um pleno domínio sobre as matérias

que deve ou não apreciar (Cf., a propósito, Griffin. Stephen M., *The Age of Marbury, Theories of Judicial Review vs. Theories of Constitutional Interpretation, 1962-2002*, Paper apresentado na reunião anual da 'American Political Science Association', 2002, p. 34). Ou, nas palavras do Chief Justice Vinson, "para permanecer efetiva, a Suprema Corte deve continuar a decidir apenas os casos que contenham questões cuja resolução haverá de ter importância imediata para além das situações particulares e das partes envolvidas" (*"To remain effective, the Supreme Court must continue to decide only those cases which present questions whose resolutions will have immediate importance far beyond the particular facts and parties involved"*) (Griffin, op. cit., p. 34).

De forma análoga, essa é a orientação que a Lei nº 10.259/2001 buscou dar ao regime dos recursos extraordinários (porém de forma restrita, pois somente incidia naqueles recursos interpostos contra as decisões dos juizados especiais federais). Indubitavelmente, a Lei nº 11.418, de 19 de dezembro de 2006, busca imprimir idêntico modelo aos recursos extraordinários convencionais, que se reproduzam em múltiplos feitos.

Ora, a questão de ordem que submeto ao Plenário desta Corte não é, portanto, nova. A Lei nº 11.418/06 apenas estendeu o que era previsto de forma restritiva pela Lei nº 10.259/01. Assim sendo, muito embora a discussão encetada nestes autos seja inédita - por se tratar de recurso extraordinário com exigência de submissão à análise da preliminar de repercussão geral, tratando de questão ainda não decidida pela Corte-, dois precedentes podem ser mencionados para justificar o que ora se propõe: a Medida Cautelar na Ação Cautelar nº 272-RJ, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 25/02/04, em que o Supremo Tribunal Federal aplicou o instituto da suspensão de tramitação de processos nos tribunais de origem, nos termos da Lei

nº 10.259/01, e a Medida Cautelar no RE nº 519394-2, de minha relatoria, DJ 08/03/07, em que deferi parcialmente a liminar requerida pelo INSS para *"determinar, ad referendum do Pleno, o sobrestamento, na origem, dos recursos extraordinários nos quais se discuta majoração de pensão por morte em face da aplicação da Lei nº 9.032/95, em relação a benefícios concedidos antes de sua edição."*

O respaldo da Lei nº 11.418/06, que incluiu o art. 543-B no Código de Processo Civil, bem como a minuciosa regulamentação implementada pela Emenda Regimental nº 21/07, que deu nova redação ao art. 328 do RISTF, são indicações seguras de que há mudanças importantes para o processamento do recurso extraordinário perante esta Corte, as quais devem ser imediatamente implementadas.

Não tenho dúvidas de que a questão discutida nestes autos - constitucionalidade da regulação de prazos decadencial e prescricional para cobrança das contribuições previdenciárias, bem como de suspensão de prazo prescricional em execuções fiscais de pequeno valor por lei ordinária - está entre aquelas suscetíveis de reproduzirem-se em múltiplos feitos (o que, inclusive, se pode inferir de dados que foram enviados pela Assessoria de Gestão Estratégica deste Tribunal no sentido de que, dos recursos extraordinários distribuídos até 31/08/07, aproximadamente um terço daqueles que já estão submetidos ao regime da Lei nº 11.418/06, são sobre o tema dos recursos ora sob análise), de forma que se apresenta indubitavelmente pertinente a invocação da disciplina do art. 328 do RISTF.

A referida regulamentação tem como objetivo principal frear a avalanche de processos que chega ao Supremo Tribunal, determinando que os Tribunais de origem selecionem um ou mais recursos representativos da controvérsia e encaminhem tais recursos - e somente eles - ao STF, sobrestando os demais. Não se pode perder isso de vista.

Uma vez sobrestados os recursos e negada a existência de repercussão geral, os recursos sobrestados considerar-se-ão automaticamente não admitidos. Por outro lado, declarada a existência da repercussão geral e, assim, julgado o mérito do recurso extraordinário, os recursos sobrestados serão apreciados pelos Tribunais de origem, que poderão declará-los prejudicados ou retratar-se (art. 543-B, §§ 2º e 3º, do CPC).

Assim sendo, proponho deliberação nesta questão de ordem no sentido de:

a) comunicar aos tribunais e turmas de juizados especiais respectivos a determinação de sobrestamento dos recursos extraordinários e agravos de instrumento que versem sobre a constitucionalidade dos arts. 45 e 46 da Lei nº 8.212/91 em face do art. 146, III, b, da Constituição Federal e do art. 5º, parágrafo único, do Decreto-Lei nº1.569/77 em face do art. 18, §1º, da Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda nº 01/69 (art. 328, *caput*, do RISTF); e

b) devolver aos respectivos tribunais de origem os recursos extraordinários e agravos de instrumento, ainda não distribuídos nesta Suprema Corte, e que versem sobre a constitucionalidade dos arts. 45 e 46 da Lei nº 8.212/91, em face do art. 146, III, b, da Constituição Federal e do art. 5º, parágrafo único, do Decreto-Lei nº1.569/77 em face do art. 18, §1º, da Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda nº 01/69, sem prejuízo da eventual devolução, se assim entenderem os relatores, daqueles feitos que já estão a eles distribuídos (art. 328, parágrafo único, do RISTF).

Diante do exposto, comunique-se, com urgência, aos Presidentes do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e aos coordenadores das Turmas Recursais, bem como ao Presidente da Turma Nacional de Uniformização da Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, para que suspendam o envio ao Supremo Tribunal Federal dos recursos extraordinários e agravos de instrumento que versem sobre a constitucionalidade dos arts. 45 e 46

RE 556.664-QO / RS

da Lei nº 8.212/91 em face do art. 146, III, b, da Constituição Federal e do art. 5º, parágrafo único, do Decreto-Lei nº1.569/77 em face do art. 18, §1º, da Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda nº 01/69, até que este Supremo Tribunal Federal aprecie a questão.

É como voto.