

Breves reflexões sobre a repercussão geral

Joyce Sayuri Saito¹

Introdução

A repercussão geral foi introduzida em nosso sistema jurídico pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004, com o objetivo de tornar o processo judicial mais célere e efetivo, uma vez que a massificação da sociedade moderna acarretou muitas ações judiciais repetitivas e que aguardam tempo demasiado por uma decisão judicial.

À época, havia a necessidade da criação de um instituto que limitasse os recursos extraordinários que se avolumavam no Supremo Tribunal Federal, via controle difuso de constitucionalidade, razão apontada pela doutrina para a paralisação e afastamento da Suprema Corte de sua tarefa precípua de guardiã da Constituição.

Assim surgiu um novo requisito para conhecimento do recurso extraordinário, com previsão no § 3º do art. 102 da Constituição Federal, incluído pela referida emenda constitucional:

“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 por manifestação de dois terços de seus membros”.

Após quase dez anos da introdução em nosso sistema pátrio do instituto da repercussão geral, vale refletirmos, ainda que de forma abreviada e sucinta, acerca dos reais benefícios por ele trazidos, bem como avaliar os resultados obtidos desde a sua introdução em nosso sistema legal.

¹ Procuradora do Estado de São Paulo, classificada na Procuradoria Fiscal, especialista em Direito Processual Civil e em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Juíza substituta do Tribunal de Impostos e Taxas da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

Considerações iniciais

A Emenda Constitucional nº 45, de dezembro de 2004, trouxe um pacote de medidas que visava eliminar grande parte dos processos sujeitos à apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, principalmente em relação àquelas ações em que a Fazenda Pública fizesse parte ou tivesse interesse, já que, frequentemente, suas teses acabam por se repetir.

Além da repercussão geral, houve ainda a introdução do art. 103-A na Constituição Federal, concedendo novo significado às súmulas. Embora a palavra súmula signifique um resumo de casos semelhantes e decididos da mesma forma, não possuindo caráter cogente e servindo apenas de orientação para as futuras decisões, a referida alteração constitucional previu a figura da súmula vinculante.

No caso de ato administrativo ou decisão judicial que contrarie a súmula vinculante ou que indevidamente a aplique, cabe reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Tais modificações constitucionais visavam atender reclamos antigos, como do Ministro Sepúlveda Pertence que, em 1993, já previa a necessidade de solucionar o problema das demandas múltiplas. Assim se manifestou em seu voto na ADC n.1:

“É a unanimidade firmada em torno de que, para que se admita essa demanda declaratória será necessário demonstrar uma situação de incerteza objetiva sobre a validade de determinada lei, revelada pela pendência de múltiplos processos sobre a questão, mormente se tem tido soluções divergentes.

A ação declaratória tira a sua legitimidade, não só constitucional, não só estritamente jurídica, mas também política, como tentativa de solução deste problema das demandas múltiplas; e só na extensão em que existir esta situação objetiva de insegurança em torno da validade de uma lei, é que creio deva ser conhecida a ação”.

Havia, na verdade, a necessidade de aproximar os sistemas da *civil law* (caracterizado principalmente pela liberdade dos magistrados para o julgamento das causas a eles submetidas, independentemente dos julgamentos por Corte superior, em casos idênticos) e da *common law* (em que, uma vez julgado um caso pela Suprema Corte Americana, todos os magistrados de instâncias inferiores devem observar tal julgamento em todos os casos idênticos), e também de promover sua integral convivência, ante a massificação e multiplicidade de processos que versam idêntica questão de direito.

A ideia de o STF se pronunciar apenas uma vez sobre determinada questão constitucional, característica do sistema da *common law*, inspirou a inovação constitucional, regulada pela Lei nº 11.418/2006, que acrescentou os artigos nº 543-A e 543-B ao Código de Processo Civil. Assim prevê o art. 543-A, § 1º, do CPC:

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

E o art. 543-B do CPC:

“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.”

O Supremo Tribunal Federal, por meio da Emenda Regimental nº 21/2007, complementou as normas procedimentais sobre o tema. O art. 322 do referido Regimento prevê:

“Tribunal recusará o recurso extraordinário cuja questão constitucional não oferecer repercussão geral, nos termos deste capítulo”.

Desse modo, compete ao Tribunal de origem a seleção de um ou mais recursos representativos da controvérsia, encaminhando-os ao Supremo Tribunal Federal e sobrestando os demais até o pronunciamento definitivo da Corte. Caso o STF decida pela não existência do novo requisito (decisão irrecurável, salvo embargos de declaração), os recursos sobrestados serão automaticamente considerados inadmitidos. Por outro lado, reconhecida a existência de repercussão geral, os recursos que tiverem controvérsia idêntica, deverão ser apreciados ou julgados prejudicados no caso de retratação pelo Tribunal de origem. Caso não haja retratação, o recurso deverá ser remetido ao STF para julgamento.

Portanto, houve a restrição da competência do STF a questões constitucionais com relevância social, política, econômica ou jurídica, que transcendam os interesses subjetivos da causa de modo a permitir que o STF decida uma única vez sobre cada questão constitucional, garantindo, desta forma, maior celeridade processual.

À época da introdução do referido instituto em nosso ordenamento jurídico e, por inexistir um conceito determinado para repercussão geral, muitas foram as críticas a respeito deste novo requisito para conhecimento dos recursos extraordinários.

Se por um lado a limitação dos recursos extraordinários que se avolumavam no Supremo Tribunal Federal, via controle difuso de constitucionalidade,

acarretaria a aproximação da Suprema Corte da sua tarefa precípua de guardiã da Constituição, por outro, tal limitação poderia significar privação ao cidadão de ter seu direito constitucional protegido, caso não considerado como de repercussão geral.

Contudo, à época, pouco se debateu sobre a falta de “efeito vinculante” do instituto, razão que entendemos ter sido a principal causa do seu fracasso.

Breves reflexões

Após quase dez anos da introdução em nosso sistema pátrio do instituto da repercussão geral, é possível a análise do referido instituto de forma mais crítica, com ponderações e reflexões sobre o disposto nos artigos 543-A e 543-B. Teriam eles alcançado o objetivo da Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004, de tornar o processo judicial mais célere e efetivo, bem como de limitar o imenso número de recursos extraordinários que se avolumavam no STF?

Estudo divulgado no site do STF, resultante do “II Seminário – Repercussão Geral em evolução” revela que em apenas 8% dos processos sobrestados pela repercussão geral houve juízo de retratação pelo Tribunal de origem, ou seja, em 92% dos casos foi proferida decisão de mérito em sentido contrário ao julgamento do caso alçado como de repercussão geral.²

A mesma pesquisa concluiu que o principal motivo de o Tribunal de origem não se retratar, foi sua discordância em relação ao entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal, perfazendo 73% dos casos analisados (TJPA; TJPE; TJPR; TJRJ; TJRN; TJSC-2ª; TJSC-3ª; TJSP – PUB; TRF-4; STJ; TJMG-1ª). No restante dos casos (27%) não houve o juízo de retratação por ausência dos requisitos de admissibilidade, em análise após o julgamento pelo STF do caso alçado como de repercussão geral (TJGO; TJRR; TST; TJMG-3ª).³

Considerando que a ausência dos requisitos de admissibilidade (27%) seria fato impeditivo do conhecimento recursal pelo próprio Tribunal de origem e este recurso, portanto, sequer chegaria a ser analisado pelo STF, podemos concluir que o restante, que constitui grande parte dos casos sobrestados, acabará sendo objeto de análise pela Corte Constitucional, justamente o que o instituto intenta evitar.

2 Estudo publicado no site http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoGeralRelatorio/anelo/Resultados_apresentados.pdf, p. 49/50, com participação do Participaram TJAC; TJCE; TJES; TJMA; TJMT; TJRO; TJRN; TJRR; TJTO; TJAL; STJ; TJPA; TRF-4; TJMG; TJPR; TJSP – PUB.

3 Não informaram: TRF-2; TJAC; TJAL; TJAM; TJAP; TJBA; TJCE; TJDFT.

A sistemática da repercussão geral prevista nos artigos 543-A e 543-B, portanto, apenas alcança seus objetivos no diminuto percentual de 8% dos casos sobrestados e nos casos em que não é necessário o juízo de retratação, ou seja, quando o STF decide o mérito no mesmo sentido do julgador de origem. Nesse último caso (decisão do STF que confirma a decisão de origem), devem ser excluídos aqueles em que a parte entenda haver alguma circunstância que o diferencia do caso alçado como de repercussão geral, o que propicia incidentes, recursos e frustra os objetivos do instituto em análise.

Assim, se a finalidade deste “filtro recursal” era de reduzir o número de processos encaminhados à Suprema Corte, entendemos que muito pouco deste objetivo foi alcançado, sendo necessário refletirmos sobre o custo/benefício de sua manutenção em nosso sistema jurídico. Isso porque, lamentavelmente, acabou-se por criar uma hipótese de mera suspensão do processo, ocasionando na maior parte dos casos, um atraso ainda maior no julgamento do recurso sobrestado.

Atento a este problema, a solução encontrada pelo STF foi de conjugar o instituto da repercussão geral com o da súmula vinculante. Desta forma, quando julgado o mérito de um caso que teve reconhecida a repercussão geral, o STF tenta editar uma súmula vinculante. Contudo, acreditamos que esta não é uma solução eficaz, uma vez que o número de casos com repercussão geral reconhecida é expressivo, dificultando a edição de uma súmula vinculante a cada caso julgado.

O próprio STF aponta que, do 2º semestre de 2007 ao 2º semestre de 2013, foram submetidos ao exame da repercussão geral, 684 processos, dentre os quais 149 processos tiveram o mérito julgado.⁴ Por outro lado, há apenas 32 súmulas vinculantes editadas até o momento.

Outro ponto que merece ser considerado é que a edição de súmula vinculante abre a possibilidade de reclamação (art. 103-A, da CF), submetendo a matéria, ainda que indiretamente, à apreciação do STF – justamente o que se queria evitar.

Feitas estas ponderações, acreditamos que, ressalvadas opiniões em contrário, o instituto da repercussão geral, embora tido como importante conquista à época de sua instituição em nosso sistema pátrio, infelizmente, pouco contribuiu no que concerne à agilidade do processo e redução do volume de recursos extraordinários no STF. O problema de nossa Corte Suprema, desta forma, ainda está longe de ser resolvido.

4 <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=numeroRepercussao>

A solução, no nosso sentir, seria muito mais complexa do que a incessante concepção de novos requisitos ao recurso extraordinário. As alterações devem ser mais profundas, repensando-se a própria opção pelo sistema da *civil law* adotado pelo Brasil. Mas esta é uma discussão bem mais abrangente, que extrapola o tema aqui debatido e, por isso, a deixamos para ser objeto de uma outra reflexão.

Bibliografia

- COELHO, Gláucia Mara. *Repercussão geral: da questão constitucional no processo civil brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.
- DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.
- DIDIER JR., Fredie. *Transformações do recurso extraordinário*. in: *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e assuntos afins 10*, NERY JR. Nelson; e WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). São Paulo, Revista dos Tribunais, 2006.
- MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Repercussão geral no recurso extraordinário*. 2 ed. São Paulo: RT, 2007.