

## **A repercussão geral no pensamento do Ministro Carlos Alberto Menezes Direito**

Paulo Paiva\*

### **1. Introdução**

A repercussão geral representa mais que apenas um novo requisito de admissibilidade do recurso extraordinário. Trata-se do corolário maior, de natureza constitucional, de um processo de objetivação que assalta o sistema difuso de controle de constitucionalidade em geral - e o recurso extraordinário em particular - através de diversas vias, podendo ser referida, aqui, a possibilidade de modulação de efeitos em decisões que resolvem processos de índole subjetiva<sup>1</sup>.

Tal feixe de poderes concedidos à Suprema Corte restou ainda mais realçado pela formatação linguística que receberam os critérios de aferição da presença da repercussão geral no Código de Processo Civil (arts. 543-A e 543-B<sup>2</sup>).

Partimos da premissa de que a aferição da existência, em cada recurso extraordinário, de questões “relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa” não se mostra tarefa apta a ser operada em abstrato e gerar uma orientação uniforme e incidente sobre toda a atividade da Corte. Por conseguinte, pensamos ser matéria que, embora processual em grande medida, caracteriza-se por ser refratária ao raciocínio meramente sistemático, exigindo pesquisas empíricas acerca do tratamento jurisprudencial dispensado, por cada Ministro, ao instituto nascido com a Emenda Constitucional 45/2004.

O presente estudo, nesse sentido, centrará o foco nas decisões prolatadas, acerca da existência ou não de repercussão geral em recursos extraordinários<sup>3</sup>, pelo saudoso Ministro do Superior Tribunal de Justiça e do

\* Especialista em Direito Constitucional. Aluno Especial do Mestrado (IDP).

<sup>1</sup> Exemplificativamente: HC 82.959, Rel. Min. Marco Aurélio, *DJ* de 1º-9-2006; RE 197.917, Rel. Min. Maurício Corrêa, *DJ* de 7-5-2004; AI-AgR 582.280, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 6-11-2006 e RE 560.626 Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJ* de 5-12-2008.

<sup>2</sup> O Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil, em seu art. 950, mantém inalterada a disciplina referente aos requisitos que norteiam a aferição da existência de repercussão geral nos recursos extraordinários.

<sup>3</sup> Omitimos, no presente estudo, as decisões em que o Ministro Menezes Direito apenas aplicou disposição legal ou orientação jurisprudencial da Corte para negar ou afirmar a existência de

Supremo Tribunal Federal Carlos Alberto Menezes Direito, de cuja falta se ressentem o Tribunal, a comunidade jurídica e o próprio direito brasileiro.

## ***2. Questões que ultrapassem os interesses subjetivos da causa***

A pesquisa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal referente ao reconhecimento da repercussão geral mostrará que na maioria dos recursos extraordinários considerados inadmissíveis por ausência de repercussão geral na matéria veiculada aduz-se, como causa de inadmissibilidade, o âmbito restrito de eficácia da decisão que se pretende com o recurso.

A postura assumida pelo Ministro Menezes Direito talvez seja disso exemplo paradigmático. Decisões há que parecem autorizar a conclusão de que, para o Ministro, esse “âmbito” de eficácia da decisão (ou de influência da questão controvertida) deveria ser buscado, sobretudo, na aferição quantitativa das situações jurídico-subjetivas que, atual ou potencialmente, seriam atingidas pela decisão plenária sobre a matéria.

No RE-RG 564.354, por exemplo, em que se discutia a aplicação retroativa da disciplina nascida com a instituição do teto remuneratório pela EC 20/98, o Ministro reputou presente a repercussão geral da matéria, considerando que a matéria constitucional importava a “inúmeros titulares cujos valores dos benefícios previdenciários estão limitados pelo ‘teto’ imposto anteriormente à vigência da Emenda Constitucional 20/98”. Acerca da relevância econômica da matéria, assentou que “a conclusão acerca da incidência do novo teto fixado por emenda constitucional posterior à data da concessão do benefício afeta, diretamente, a situação econômica do instituto (INSS) recorrente”<sup>4</sup>. Na mesma esteira, reconheceu a repercussão geral da discussão acerca da legitimidade constitucional da cobrança de taxa de matrícula em universidades públicas federais, ao argumento de que a matéria mostrava-se “relevante para a maior parte das instituições públicas de ensino superior do país e seus alunos”<sup>5</sup>.

---

repercussão geral.

<sup>4</sup> RE-RG 564.354, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 6-6-2008.

<sup>5</sup> RE-RG 567.801, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 12-9-2008. Cf., ainda, RE-RG 579.167, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 22-8-2008.

Cumprir referir, igualmente, o juízo quanto à existência de repercussão geral no RE 593.388, também indicativo da preocupação do Ministro Direito com a efetiva, numérica, repercussão da matéria constitucional aventada. Ao demandar pelo reconhecimento do recurso extraordinário, o recorrente afirmou presente a repercussão geral ao argumento de que a questão envolvia “os direitos e as garantias individuais, além dos demandantes, daqueles outros cerca de duzentos que se acham na mesma situação jurídica perante o Estado”.

O argumento não impressionou o Ministro, para quem a questão ventilada estava “restrita ao interesse de um grupo reduzido de pessoas, não havendo falar em repercussão política, jurídica, econômica ou social”, somando a isso o seguinte argumento: “o assunto suscitado pelo apelo extremo está limitado a determinado lapso temporal” - o que revelaria o caráter pontual da controvérsia<sup>6</sup>.

Em sentido idêntico, foi inadmitido o RE 592.658, por considerar o Ministro Direito que a controvérsia aduzida no recurso estava “restrita ao interesse de um grupo limitado de pessoas”<sup>7</sup>.

Por fim, e no mesmo sentido, cumpre referir o juízo de admissibilidade do RE 596.962, em que o Estado recorrente atacava extensão de benefício aos professores inativos da unidade federada. Segundo o Ministro Direito, a questão estaria restrita ao “interesse de um grupo limitado de pessoas”, não podendo alegar, portanto, o recorrente, que “o pagamento da referida vantagem aos professores inativos possa afetar as contas públicas de modo a caracterizar a repercussão geral do tema”<sup>8</sup>.

Mesmo quando estava em tela matéria tributária, o Ministro Direito não se afastava da lógica acima delineada. Ao analisar a presença da repercussão geral no RE 585.740, assentou a inexistência de repercussão geral da questão de se seria possível a extensão da forma de cálculo da COFINS e do PIS fixada para as empresas que comercializam veículos usados para as pessoas jurídicas que atuam no ramo industrial. Não obstante tenha a recorrente aduzido que a decisão do caso revelava-se “útil a uma grande quantidade de pessoas jurídicas”, considerou o Ministro que a

<sup>6</sup> RE-RG 593.388, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 13-2-2009.

<sup>7</sup> RE-RG 592.658, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 24-10-2008.

<sup>8</sup> RE-RG 596.962, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 22-5-2009.

supremacia do princípio da igualdade tributária não será afetado pelo caso em tela, de modo que o conflito deduzido em juízo pela parte, qualquer que seja a sua solução, não repercutirá política, econômica, social e, muito menos, juridicamente na sociedade como um todo, limitando-se, no máximo, ao âmbito de atividade da recorrente<sup>9</sup>.

Parece legítima a conclusão de que, para o Magistrado, não bastava a pertinência da matéria veiculada no recurso para um número definido, ainda que extenso, de situações jurídico-subjetivas. Em suas recorrentes palavras, questões relevantes para uma categoria - não importa se de funcionários públicos ou contribuintes - não ensejavam o conhecimento do recurso extraordinário, pois que não repercutiam “na sociedade como um todo”<sup>10</sup>.

É certo que nem sempre o Supremo Tribunal referendou a visão que tinha o Ministro Direito acerca do significado da repercussão geral. Ocasionalmente houve - sobretudo em matéria tributária - em que o Tribunal considerou suficiente para a admissão do recurso que a questão fosse pertinente para solução de controvérsias que atingiam um grupo determinado de contribuintes.

No RE 586.482, em que se discutia a exigibilidade do PIS e da COFINS incidentes sobre valores de vendas inadimplidas, o Relator, Ministro Direito, que restou vencido, considerou que a questão, “apesar da possibilidade de atingir um número razoável de empresas, não possui o alcance pretendido pelo recorrente para caracterizar a repercussão geral e, assim, viabilizar o julgamento”<sup>11</sup>.

No mesmo sentido, a decisão sobre a admissibilidade do RE 587.008. Naquele processo se discutia a validade da exigência da Contribuição Social Sobre o Lucro com base em alíquota majorada de 18% para 30% durante parte do ano de 1996, tendo a recorrente aduzido que existiam “milhares de processos judiciais em trâmite perante o país em que se discute a matéria”. O Ministro Direito, não obstante, e contra a maioria do Supremo Tribunal, afirmou que a matéria estaria “restrita aos interesses das pessoas jurídicas sujeitas à referida contribuição, não

<sup>9</sup> RE-RG 585.740, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 22-8-2008.

<sup>10</sup> Cf., nesse sentido, RE-RG 589.490, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 26-9-2008 e RE-RG 578.635, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 17-10-2008.

<sup>11</sup> RE-RG 586.482, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 1º-8-2008.

repercutindo política, econômica, social ou juridicamente na sociedade como um todo”<sup>12</sup>.

### **3. Questões relevantes do ponto de vista jurídico**

O rigor com que o Ministro Menezes Direito interpretava a exigência inserida pela EC 45 não o impediu de reconhecer a relevância jurídica de muitas questões suscitadas perante o Tribunal. Firmou entendimento o Ministro, v.g., que “a existência de ação objetivando o controle concentrado da constitucionalidade da norma impugnada conduz, em regra, à caracterização da repercussão geral”<sup>13</sup>.

Quanto à consideração do número de processos que versem a mesma matéria enquanto indicativo da existência de relevância jurídica, o Ministro tendeu a afastar as hipóteses em estivesse envolvida categoria específica de pessoas ou que dissessem com a incidência de leis com caráter temporário. Observa-se, contudo, sua tendência a admitir a repercussão geral de recursos que versassem matéria que se poderia repetir em um número indefinido de processos por um período indefinido de tempo<sup>14</sup>.

Emblemático, nesse sentido, o julgamento do RE-RG 594.116. Tratava-se da discussão acerca da legitimidade da cobrança de porte de remessa e retorno do INSS, instituída pela Lei 11.608/03, do Estado de São Paulo, que, segundo o recorrente, seria inconstitucional, indicando, inclusive, que o referido diploma normativo era, à época, objeto da ADI 3.154<sup>15</sup>. O Ministro Direito aduziu que a referida cobrança “incide sobre dezenas de milhares de processos”, considerando que a questão dos autos extrapolava “o interesse subjetivo das partes, alcançando, em princípio, todos os demais processos em trâmite na Justiça de origem em que o INSS seja parte”<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> RE-RG 587.008, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 10-10-2008.

<sup>13</sup> RE-RG 595.838, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 12-2-2010. No mesmo sentido, as decisões nos RE-RG 595.107, *DJ* de 28-8-2009 e 592.616, *DJ* de 24-10-2008, todos da relatoria do Min. Menezes Direito.

<sup>14</sup> Cf., nesse sentido, o voto do Ministro Direito, relator, no RE-RG 579.648 (*DJ* de 6-6-2008).

<sup>15</sup> A referida ADI foi julgada improcedente pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 14 de maio de 2009 (*Informativo STF* nº 546, 11 a 15-3-2009).

<sup>16</sup> RE-RG 594.116, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 21-11-2008.

Ademais, afirmou presente a repercussão geral do RE 569.056, ao argumento bastante de que “a matéria é pertinente a inúmeros processos em tramitação na Justiça do Trabalho”<sup>17</sup>, circunstância reveladora de relevância jurídica.

#### **4. Questões relevantes do ponto de vista social**

Quanto à relevância social apta a ensejar a admissibilidade de recurso extraordinário, parece seguro referir que as hipóteses em que estava em jogo a regulação de procedimentos adotados pela Administração Pública têm prevalência.

No RE 598.099, por exemplo, importava saber se a Administração Pública estava obrigada a nomear os candidatos aprovados dentro das vagas oferecidas no edital do concurso público. Acolhendo a preliminar de repercussão geral da recorrente, o Ministro Menezes Direito proferiu a seguinte decisão:

Considero que a matéria constitucional presente nestes autos extrapola o interesse subjetivo das partes, na medida em que se discute a limitação do poder discricionário da Administração Pública em favor do direito de nomeação dos candidatos que lograram aprovação em concursos públicos e que estão classificados até o limite de vagas anunciadas no edital que regulamenta o certame. A questão possui repercussão, notadamente, no aspecto social ao atingir diretamente o interesse de relevante parcela da população que participa dos processos seletivos para ingressar no serviço público<sup>18</sup>.

Questão similar foi veiculada pelo RE 594.296, ocasião em que se buscava definir a possibilidade de a Administração Pública anular seus próprios atos, cuja formalização repercutiu em interesses individuais, sem que seja instaurado procedimento contraditório. Assentou o Ministro, acerca da repercussão geral, que a questão posta importava a tantos quantos fossem os cidadãos que, ainda que potencialmente, poderiam “ser afetados por procedimento da Administração Pública que anule ato administrativo que tenha gerado repercussão em seus campos de interesses individuais”<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> RE-RG 569.056, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 6-6-2008.

<sup>18</sup> RE-RG 598.099, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 5-3-2010.

<sup>19</sup> RE-RG 594.296, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 13-2-2009.

### **5. Questões relevantes do ponto de vista econômico**

O juízo sobre a existência de relevância econômica, a exemplo do que se disse acerca da idéia do Ministro Direito sobre relevância jurídica, pode ser relacionado com o caráter *difuso* do interesse atingido pela resolução da questão constitucional trazida ao Tribunal através da via recursal extraordinária.

Ao analisar o RE 592.211, que controvertia a incidência da alíquota máxima do imposto de renda sobre pagamentos cumulados de benefícios indevidamente suspensos pelo INSS, o Ministro Menezes Direito negou a existência da repercussão geral ao argumento de que a questão estava “limitada ao patrimônio individual de cada contribuinte”<sup>20</sup>.

No mesmo sentido, refira-se o juízo de admissibilidade do RE 584.186, em que se discutia o dever de indenizar do Estado quando atrasasse injustificadamente a expedição do ato de concessão de aposentadoria aos que a faziam jus. Ao negar a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, afirmou o Ministro Direito que “a questão está restrita ao direito dos servidores cujos pedidos de aposentadoria não tenham sido apreciados pelos órgãos competentes em prazo considerado razoável pelo Tribunal de origem”, do que conclui Sua Excelência que, o “alegado efeito multiplicador das ações somente se concretizará se a Administração Pública retardar, de maneira excessiva e injustificada, a apreciação do pedido de aposentadoria de seus servidores”<sup>21</sup>.

Ao revés, o Ministro Direito reconheceu a repercussão geral do RE 590.186. A questão em discussão era saber se era constitucional a incidência de IOF nos contratos de mútuo onde não participassem instituições financeiras. O Ministro reconheceu a repercussão geral da questão econômica, argumentando que a discussão sobre a constitucionalidade da norma que prevê a incidência daquele imposto importa a inúmeros interessados, haja vista o imposto poder ser “exigido da maioria das pessoas físicas e jurídicas do país”. Ademais, reputou presente também a repercussão jurídica da questão, posto cumpria decidir “acerca do poder de tributar da União e do alcance do art. 153, inciso V, da Constituição Federal”<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> RE-RG 592.211, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 21-11-2008.

<sup>21</sup> RE-RG 584.186, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 27-6-2008.

<sup>22</sup> RE-RG 590.186, Rel. Min. Menezes Direito, *DJ* de 26-9-2008.

### ***6. Considerações finais***

Parece possível afirmar que a visão do Ministro Menezes Direito acerca da repercussão geral, exigida do recurso extraordinário, se coaduna com a idéia do Supremo Tribunal Federal enquanto corte constitucional.

Pensamos, ademais, que, não obstante tenha a Corte divergido do Ministro em algumas oportunidades, terminará por admitir, em um futuro próximo, apenas recursos extraordinários que tenham repercussão sobre “a sociedade como um todo”.

