

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, consequentemente, 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 perdir-lhes informações, que deverão ser prestadas em 5(cinco) dias, e sobrestrar 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 interpuestos 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 selezionem 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 sobreestados os recursos e negada a existência de repercussão geral, os recursos sobreestados 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 sobreestados 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 sobrerestamento 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 nº 1.569/77 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 nº 1.569/77 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 da 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 do 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, até que este Supremo Tribunal Federal aprecie a questão.

É como voto.