

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em
Advocacia Pública

Tatiana Barbosa Duarte

Repercussão Geral no Recurso
Extraordinário interposto pela Fazenda
Pública

Brasília - DF

2008

Tatiana Barbosa Duarte

**Repercussão Geral no Recurso
Extraordinário interposto pela Fazenda
Pública**

Monografia apresentada à banca examinadora do Instituto Brasiliense de Direito Público, como exigência parcial para obtenção do título de especialista em Direito Público – Advocacia Pública.

Orientador: Professor Álvaro Ciarlini.

Brasília - DF

2008

Tatiana Barbosa Duarte

Repercussão Geral no Recurso Extraordinário interposto pela Fazenda Pública

Monografia apresentada à banca examinadora do Instituto Brasiliense de Direito Público, como exigência parcial para obtenção do título de especialista em Direito Público – Advocacia Pública.

Orientador: Professor Álvaro Ciarlini.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em __/__/____, com menção _____
(_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

RESUMO

Relatório Monográfico de Pesquisa no âmbito do direito processual civil, cujo objeto é a temática da repercussão geral, analisando-a à luz do interesse público, nos recursos extraordinários interpostos pela Fazenda Pública. [METODOLOGIA] Por meio da pesquisa dogmática e instrumental, e da técnica bibliográfica, sistematizou-se a doutrina jurídica, a fim de avaliar a configuração da repercussão geral nos recursos extraordinários interpostos pela Fazenda Pública. [RESULTADOS] O estudo da relevância do interesse público no Estado Democrático de Direito e do papel da Advocacia Pública neste contexto apontam para a configuração da repercussão geral nos recursos extraordinários interpostos pelo ente público.

PALAVRAS-CHAVE: Fazenda Pública. Advocacia Pública. Interesse Público. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 A DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO EM JUÍZO NO ESTADO DE DIREITO	7
2.1 Estado de Direito e Interesse Público	7
2.2 Delimitação da Noção de Interesse Público	14
2.3 Defesa do Interesse Público em Juízo à Luz do Estado Democrático de Direito – O Papel da Advocacia Pública	19
3 REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELA FAZENDA PÚBLICA – UMA PROPOSTA DE ANÁLISE À LUZ DO INTERESSE PÚBLICO	29
3.1 Breves Considerações Sobre o Recurso Extraordinário, a “Crise” no Supremo Tribunal Federal e o Papel da Advocacia Pública nesse Contexto	29
3.2 A “Repercussão Geral” introduzida pela Emenda Constitucional nº 45/2004 – uma Tentativa de Superação da “Crise”	34
3.3 Repercussão Geral no Recurso Extraordinário interposto pela Fazenda Pública – Proposta de Análise à Luz do Interesse Público	41
4 REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELA FAZENDA PÚBLICA – A INCIPIENTE ORIENTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	49
4.1 Matérias que Apresentam e Matérias que não Apresentam Repercussão Geral, segundo a Incipiente Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal	49
4.2 O Papel do Interesse Público na Configuração da Repercussão Geral – Análise de Alguns Casos já Julgados pelo Supremo Tribunal Federal	56
5 CONCLUSÃO	60
REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

O exercício da advocacia pública no Distrito Federal, especificamente na Procuradoria de Pessoal, despertou-nos o interesse pelo tema. Deparamo-nos, não raras vezes, com recursos extraordinários (na acepção ampla do termo, incluindo também os recursos especiais), de matérias relevantes para a Administração Pública - seja pela questão jurídica debatida nos autos, seja pelo grande montante financeiro de uma eventual condenação da Fazenda -, que têm seu segmento obstado no juízo de admissibilidade, entendimento ratificado pela Corte Superior, impossibilitando a apreciação da controvérsia, no mais das vezes em prejuízo ao interesse público primário.

Por outro lado, é preciso reconhecer que a Fazenda Pública, de maneira geral, maneja recursos, máxime para as Cortes Superiores, que se revelam meramente protelatórios, seja porque não há tese jurídica capaz de embasar a defesa do ente federado, seja porque a matéria já está pacificada em desfavor da Fazenda Pública. Esta prática atenta contra o princípio da lealdade processual, contribui para o congestionamento das Cortes Superiores, dissocia-se do interesse público primário e dos corolários do Estado Democrático de Direito.

O Advogado Público deve primar pela harmonia entre a defesa do ente público e a preservação do interesse público primário, evitando recursos meramente protelatórios e levando às Cortes, em especial as Cortes Superiores, recursos úteis e necessários, com tese jurídica defensável em favor do ente público.

Partindo-se da premissa de que o Advogado Público não deve interpor recursos meramente protelatórios, é forçoso concluir que aqueles recursos interpostos pelos entes públicos representam, em última análise, a defesa do interesse público primário, razão pela qual merecem apreciação e julgamento, desde que preenchidos os pressupostos específicos de admissibilidade.

A novel 'repercussão geral', que encontra seus antecedentes em institutos estrangeiros e nacionais, foi introduzida na Constituição Federal a fim de amenizar a denominada 'crise' no Supremo Tribunal Federal, que é essencialmente uma crise numérica. Discorreremos brevemente sobre a origem, a definição e a vocação da

'repercussão geral' sem, contudo, analisar seus procedimentos e trâmites processuais, que não fazem parte do objeto deste estudo.

Neste contexto, visa este estudo verificar qual poderá ser o alcance do mais novo pressuposto de admissibilidade dos recursos extremos – a repercussão geral do recurso extraordinário – no recurso interposto pela Fazenda Pública, além de fazer breves considerações acerca do incipiente entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto.

2 A DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO EM JUÍZO NO ESTADO DE DIREITO

2.1 ESTADO DE DIREITO E INTERESSE PÚBLICO

O objetivo principal deste trabalho, consoante acima ressaltado, é analisar o requisito da repercussão geral no recurso extraordinário interposto pela Fazenda Pública, à luz do interesse público. Para o perfeito entendimento da importância do tema, mister se faz um breve resumo histórico da evolução do Estado de Direito, com a respectiva repercussão na concepção do que é o Interesse Público.

Desconsiderando a controvérsia acerca da origem exata da expressão “Estado de Direito”¹, o certo é que o mesmo surge quando se vislumbra a necessidade de controlar os atos da Administração Pública, nos termos da lei, em contraposição ao chamado “Estado de Polícia”, em que predominavam as monarquias absolutas.

Nesta fase que antecedeu o Estado de Direito, todo o Direito concentrava-se na pessoa do rei, cuja vontade era incontrastável e cuja atuação não estava vinculada a qualquer tipo de norma.

Com a Revolução Francesa caem os regimes absolutistas e instauram-se os regimes liberais, surgindo o Estado de Direito, em que predomina o império da lei, limitando a atividade da Administração Pública. Na lição sempre citada de ELIAS DIAZ, considera-se Estado de Direito o que agrega, no mínimo, quatro características fundamentais: 1) o Estado vive sob o império da lei, entendida esta como expressão da vontade geral; 2) vislumbra-se a divisão de poderes, com suas funções legislativa, executiva e judicial; 3) há legalidade da Administração, no sentido de que a mesma atua segundo a lei, e está sujeita ao controle jurisdicional; 4) são respeitados os direitos e as liberdades fundamentais, não apenas na sua

¹ Consoante ressaltado pelo i. Professor Inocêncio Mártires Coelho, em resumo de temas de Direito Constitucional fornecido aos alunos do Instituto Brasiliense de Direito Público, não publicado oficialmente e datado de agosto/2001, há quem atribua com exclusividade a origem do termo ao Estado Alemão (Ernst Wolfgang Böckenförde. Estudios sobre el estado de derecho y la democracia. Madrid, Editorial Trotta, 2000), e quem o identifique com a evolução do Estado Francês (Jorge Reis Novais. Contributo para uma Teoria do Estado de Direito. Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1987).

garantia jurídico-formal, mas também na sua efetiva realização material. É certo que tais características ou exigências não foram “instauradas” de uma só vez, mas são fruto de uma conquista histórica.

Nesta segunda fase surge uma tentativa de assegurar os direitos dos cidadãos contra o Estado, pois até então os súditos ficavam à mercê do príncipe, sem dispor de medida judicial a ele oponível. Elaborou-se então a “teoria do fisco”, segundo a qual o patrimônio público não pertenceria nem ao Estado nem ao príncipe, mas ao fisco, que teria personalidade jurídica de direito privado e podia ser submetido à lei e aos tribunais, sem qualquer vinculação ao príncipe. Muito embora nos primórdios do Estado de Direito não se pudesse falar ainda em submissão da Administração Pública ao princípio da legalidade, a “teoria do fisco” representou inegável avanço na concepção do patrimônio público. Nas palavras de **DI PIETRO**²:

Não há dúvida, no entanto, de que o controle judicial exercido sobre os atos privados da Administração veio representar um avanço, pois limitou a quantidade de atos arbitrários e injustos; como diz Fiorini, ‘a anulação desta espécie de atos demonstrou que, apesar da pretensão de que satisfazem ao interesse público, podiam manifestar-se arbitrariamente’.

Inicialmente, no denominado “**Estado Liberal de Direito**”, a idéia fundamental é a de abstenção do Estado em relação aos direitos dos indivíduos³, acarretando uma atuação mínima do Estado, apenas em caráter excepcional, visando garantir o respeito às liberdades individuais e restringindo-se a atividades essenciais, como a defesa contra o inimigo externo, a segurança interna e a justiça. Nesse período os direitos individuais tinham maior destaque que as prerrogativas públicas, procurando-se assegurar a liberdade do cidadão diante do Poder Público. Restou definida a noção de ‘serviço público’, que abrangia as “*atividades de interesse geral, prestadas pelo Estado, sob regime jurídico publicístico*”⁴.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 20.

³ O que dá origem, na Teoria dos Direitos Fundamentais, aos chamados “direitos de liberdade”, ou direitos de primeira geração, revelando-se em direitos do cidadão à abstenção do Estado, podendo ser citados como exemplos o direito de propriedade, o direito de liberdade religiosa e o direito de locomoção.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit. p. 26.

A noção de *interesse público* estava então associada a uma feição utilitarista, inspirada nas doutrinas contratualistas liberais do século XVIII, segundo as quais o objetivo dos homens ao se associarem não é proteger o interesse público, mas o interesse privado de cada qual, que se resume basicamente na aquisição de bens materiais, sendo que a vida em sociedade alcança melhor esse objetivo do que seria possível em uma situação de anarquia.

Ressalte-se que, a par de consagrar o princípio da legalidade, embora não nos moldes que o conhecemos atualmente, neste período resta também delineado o princípio da separação dos poderes, conferindo-se especial relevância ao Poder Legislativo, órgão elaborador das leis em caráter privativo e indelegável, cabendo aos Poderes Executivo e Judiciário tão-somente executar as normas emanadas do primeiro.

Na segunda metade do século XIX começaram a surgir reações contra o Estado Liberal, porque o mesmo acabou por se revelar mais voltado para o atendimento dos interesses da burguesia do que da sociedade como um todo, mostrando-se no mais das vezes um Estado ausente e omissor, e permitindo o surgimento de grandes monopólios em detrimento das empresas de pequeno porte, bem como de uma classe proletária doente, ignorante e miserável. Neste processo de reação contra o liberalismo alguns Estados assumem postura autoritária⁵, enquanto outros buscam soluções intermediárias entre a garantia dos direitos individuais e a atuação efetiva do Estado nos campos social e econômico. Sem olvidar que o Estado Liberal representou avanço contra a tirania absolutista, é preciso reconhecer que o modelo não foi capaz de produzir as melhoras sociais esperadas.

Surge então uma segunda fase na evolução do Estado de Direito, com o denominado “**Estado Social de Direito**” (“Welfare State”), consagrado após a Segunda Guerra Mundial e cuja idéia principal girava em torno da efetiva atuação do Estado, a fim de possibilitar uma igualdade real entre os homens⁶. O foco principal passa da *legalidade* para a *igualdade*, e do *indivíduo* para a *coletividade*,

⁵ Como ocorreu com no nazismo na Alemanha e o facismo na Itália.

⁶ Remontando, mais uma vez, à Teoria dos Direitos Fundamentais, consolidam-se os “direitos de igualdade”, ou direitos de segunda geração, que correspondem aos direitos sociais e trabalhistas, a exemplo do salário-mínimo, repouso semanal remunerado, direito de greve, etc.

consagrando-se a idéia de que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais sem que tal implique, evidentemente, a abolição dos direitos individuais⁷.

O Estado deveria intervir na vida da sociedade (prestando serviços, investindo, empresariando), aumentando significativamente suas funções, o que acarretou o fortalecimento do Poder Executivo. Para atuar de forma ampla e efetiva, a Administração não poderia depender, em cada caso, de lei específica, fruto de demoradas discussões parlamentares, razão pela qual conferiu-se atribuição normativa ao Poder Executivo, em evidente abalo à doutrina clássica da separação dos poderes. O Poder Judiciário tem atuação reduzida, e considera a lei sob o aspecto formal, sem maiores preocupações com o seu conteúdo axiológico, na esteira do positivismo jurídico amparado em Kelsen.

Crescem os serviços públicos, aumenta o poder de polícia e tem início a intervenção do Estado no domínio econômico, gerando o crescimento da máquina estatal e consolidando a burocracia, esta última encarada como parte integrante da organização democrática. No Estado Social de Direito as prerrogativas públicas ganham relevância sobre os direitos individuais, modificando-se, sob esta ótica, o foco principal do direito administrativo.

No que diz respeito ao princípio da legalidade, o mesmo assume feição segundo a qual a lei, que obriga a Administração, compreende também atos normativos de diversas modalidades editados pelo próprio Poder Executivo. A lei perde, por conseqüência, o seu prestígio e a sua grandeza, pois por um lado passa a atender aos interesses parciais de grupos (em detrimento do seu caráter geral, abstrato e impessoal), e por outro lado as leis são tantas e mudam com tanta facilidade que levam à instabilidade do Direito. Assim, a vinculação à lei é total, e a Administração só pode fazer o que a lei permite, não havendo espaço para a discricionariedade administrativa fora dos limites legais, mas a lei existe apenas no seu aspecto formal, perdendo em grande parte a sua função de instrumento de garantia das liberdades individuais contra o abuso do poder.

⁷ Neste aspecto é importante ressaltar que uma “geração” de direitos não suplanta nem exclui a anterior, mas a remodela. Os direitos de cada geração se acrescentam ao da geração anterior, podendo ocorrer, entretanto, mudança no seu significado, para melhor atender às exigências sociais e se adaptar às evoluções constitucionais.

Com efeito, se o Estado Social teve o mérito de trazer à tona os direitos sociais e a questão da necessidade de atuação pontual do Estado, em contrapartida revelou-se incapaz de realizar a chamada justiça social. Começaram a despontar novas correntes de pensamento, culminando com o denominado “**Estado Democrático de Direito**”, concepção adotada, entre outros, pelas constituições alemã de 1949, espanhola de 1978, portuguesa de 1976 e brasileira de 1988. Bem resume **JOSÉ AFONSO DA SILVA**⁸:

Conclui-se daí que a igualdade do Estado de Direito, na concepção clássica, se funda num elemento puramente formal e abstrato, qual seja, a generalidade das leis. Não tem base material que se realize na vida concreta. A tentativa de corrigir isso, como vimos, foi a construção do Estado Social de Direito, que, no entanto, não foi capaz de assegurar a justiça social nem a autêntica participação democrática do povo no processo político, de onde a concepção mais recente do Estado Democrático de Direito, como Estado da legitimidade justa (ou Estado de Justiça material), fundante de uma sociedade democrática, qual seja, a que instaure um processo de efetiva *incorporação* de todo o povo nos mecanismos do *controle das decisões*, e de sua *real participação* nos *rendimentos da produção*.

A identificação do Estado como “pai” dá agora lugar ao Estado “cidadão”, com a efetiva participação popular no processo político, nas decisões governamentais e no controle da Administração Pública, e a submissão da Administração Pública não a um princípio de legalidade formal, mas a um conjunto de princípios e valores⁹, inscritos na Constituição.

Consoante ressalta **JOSÉ AFONSO DA SILVA**¹⁰, o principal objetivo do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social. Para tanto, é possível elencar os seus princípios básicos, todos expressamente contemplados na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, quais sejam: a) *princípio*

⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo:Malheiros, 1997. p. 119.

⁹ Dando origem ao que chamamos, na Teoria dos Direitos Fundamentais, de “direitos de fraternidade”, ou direitos de terceira geração, que são direitos de solidariedade, de titularidade difusa ou coletiva, como o direito ao meio-ambiente equilibrado, por exemplo.

¹⁰ Ob. cit. p. 122-123.

da constitucionalidade, de forma que o Estado tem a sua legitimidade em uma Constituição emanada da vontade popular; b) *princípio democrático* (art. 1º); c) *sistema de direitos fundamentais*, abarcando os direitos individuais, coletivos, sociais e culturais (títulos II, VII e VIII); d) *princípio da justiça social*, no que tange às ordens econômica e social (artigos 170 e 193); e) *princípio da igualdade* (art. 5º, *caput* e I); f) *princípios da divisão dos poderes* (art. 2º) e da *independência do juiz* (art. 95); g) *princípio da legalidade* (art. 5º, II e 37); e h) *princípio da segurança jurídica* (art. 5º, XXXVI a LXXIII).

DI PIETRO¹¹, ao discorrer sobre o atual estágio do Estado Democrático de Direito, aponta algumas tendências deste modelo para a Administração Pública, quais sejam: a *privatização* (visando à diminuição do tamanho do Estado), a *desregulamentação* (prestigiando a liberdade econômica, eliminando monopólios, aplicando as regras da livre concorrência e outorgando função reguladora a entidades autônomas), a *desburocratização* (aplicação de técnicas menos formalistas de prestação de serviços e introdução da 'Administração Pública Gerencial', com a ampliação da discricionariedade e da autonomia administrativa¹²), a valorização da figura do *usuário* do serviço público (privilegiando-se a participação do cidadão), e a separação da *função estratégica* (formulação de políticas públicas) da *função operacional* (gestão ou execução de serviços públicos), competindo a primeira ao Estado e a segunda a entes descentralizados. E conclui:

Desenvolve-se a idéia de partilhar com o particular a proteção do interesse público, pelo entendimento de que essa proteção não constitui prerrogativa do Estado. A existência de uma sociedade pluralista faz multiplicarem-se os interesses a serem protegidos. O Estado não tem condições de assumir todas as novas atividades de interesse geral.

Especificamente quanto ao *interesse público*, seu conceito evolui da feição utilitarista para uma feição humanista

¹¹ Ob.cit. p. 52-55.

¹² Confira-se, a respeito, o disposto no § 8º do art. 37 da CF/88, introduzido pela EC 19/98, bem como a atual redação do art. 173.

[...] na medida em que passa a preocupar-se não só com os bens materiais que a liberdade de iniciativa almeja, mas com valores considerados essenciais à existência digna; quer-se liberdade com dignidade, o que exige maior intervenção do Estado para diminuir as desigualdades sociais e levar a toda a coletividade o bem-estar social. O interesse público, considerado sob o aspecto jurídico, reveste-se de um aspecto ideológico e passa a confundir-se com a idéia de bem comum.¹³

Assim é que, no Estado Democrático de Direito, o *interesse público* “*identifica-se com a idéia de bem comum e reveste-se, mais uma vez, de aspectos axiológicos, na medida em que se preocupa com a dignidade do ser humano*”¹⁴. O *bem comum*, por sua vez, pode ser identificado como um conjunto de valores feito de direitos e deveres, que não podem privilegiar uns em detrimento de outros; é superior ao bem individual; é fundamento e limitação do poder político¹⁵.

Entretanto, é preciso reconhecer a dificuldade prática de conciliar valores democráticos e sociais, num aspecto dualista a que se submete o Direito Administrativo, bem ressaltado pela mesma autora¹⁶, reportando-se a Ernst Forsthoff:

[...] de um lado, integrado num *Estado de Direito*, tem que respeitar os direitos humanos fundamentais; de outro lado, integrado no *Estado Social*, tem que intervir na órbita privada para diminuir as profundas desigualdades sociais decorrentes da proteção excessiva às liberdades individuais. Quando o Estado abusa da função social, pode tornar-se um Estado tipo totalitário.

Almejaríamos, portanto, caminhar para uma “terceira via”, que seria uma espécie de *socialismo democrático*, peremptoriamente descartado por Norberto Bobbio e considerado um desafio viável por Gomes Canotilho e Vital Moreira,

¹³ DI PIETRO. Ob. cit. p. 217-218.

¹⁴ DI PIETRO, Ob. cit. p. 215.

¹⁵ Por óbvio que a primazia do interesse público sobre o interesse particular não significa, como ressalta Carlos Ari Sundfeld (Fundamentos de Direito Público – p. 47-48), na supressão de direitos individuais pelo Estado, chegando mesmo a concluir no sentido de que “o respeito aos direitos dos indivíduos passa a ser um dos fins do Estado, torna-se de interesse público”.

¹⁶ Ob. cit. p. 48.

segundo os ensinamentos sempre valiosos do professor **INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO**¹⁷, que conclui:

Se, no futuro – o que não nos parece provável-, renascer a idéia ambiciosa de fundir democracia e socialismo, rumo à chamada *terceira via*, um cometimento que tantos consideram impossível, se isso vier a acontecer, todos nós, e não apenas os adeptos desse Estado *democrático* de Direito, deveremos reler essas páginas de Gomes Canotilho e Vital Moreira, quando mais não seja porque estão cheias de generosidade e utopia, uma e outra indispensáveis ao progresso da Cidade dos Homens.

Enquanto isso não ocorrer – porque rejeitados, historicamente, tanto o socialismo real quanto a ‘terceira via’, esta pela insuperável contradição entre democracia e socialismo – impõe-se-nos a tarefa de aperfeiçoar a opção democrática, explorando-lhe todas as virtualidades. Para tanto, faz-se imperioso caminhar da democratização do Estado, em tese já alcançada com a universalização do sufrágio, até a democratização da Sociedade, o que só conseguiremos se logarmos estender a experiência da *legitimação pelo consentimento/participação* a todos os núcleos da vida social onde se tomem decisões de interesse coletivo.

Noutras palavras, só alcançaremos esse ideal de ‘saturação democrática’, quando tivermos percorrido a longa e penosa estrada que leva da democratização do espaço público à democratização da vida privada; quando as práticas democráticas tiverem tomado conta de todos os âmbitos em que vive o *homem concreto*, o homem de carne e osso, cuja dignidade deve ser respeitada como princípio e fim de toda sociedade política. *Antropocracia* será o nome desse Estado de Direito do gênero humano.

¹⁷ Constantes do já referido resumo de temas de Direito Constitucional fornecido aos alunos do Instituto Brasiliense de Direito Público, não publicado oficialmente e datado de agosto/2001, p. 45-52.

2.2 DELIMITAÇÃO DA NOÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO

Visto o desenvolvimento do Estado de Direito, com especial relevância para a evolução da idéia de interesse público, cabe-nos delimitar o conceito da expressão. O que significa *interesse público*?

Inicialmente é preciso excluir desta proposta temas correlatos, como o de *bens públicos*¹⁸, *interesse social*¹⁹, *serviços públicos*²⁰ e *patrimônio público*²¹, muito embora o interesse público possa agregar todos estes conceitos em seu núcleo. Depois, é preciso ressaltar que “*interesse público tem acepções diversas e pode, aparentemente, apresentar-se como conceito fluido*”²². Entretanto, é possível elencar pontos nodulares, a fim de extrair um núcleo básico do que se revela como *interesse público*.

A doutrina italiana cingiu o interesse público em *interesse público primário* e *interesse público secundário* ou *derivado*. O primeiro a representar o interesse de toda a sociedade, revelando-se como atividade-fim da Administração, e o segundo a significar o interesse da própria Administração, referente à sua gestão interna, seu pessoal, seus bens e serviços, revelado como atividade-meio da Administração.

¹⁸ Aqueles que pertencem às pessoas jurídicas de direito público – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias e fundações públicas – e especialmente elencados nos artigos 20 e 26 da CF/88.

¹⁹ O interesse social, ao lado da necessidade e da utilidade pública, justifica a desapropriação, mediante indenização em dinheiro, nos termos do disposto nos artigos 5º, inciso XXIV e 184 da CF/88. A Constituição remete à lei o procedimento para a desapropriação, que elenca as hipóteses de um e de outro caso.

²⁰ Atividades prestacionais do Estado à população, visando assegurar, de modo permanente, contínuo e geral, a satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da sociedade, diretamente ou por meio de concessão ou permissão, cuja abrangência depende da concepção política dominante, e que entre nós abarca, indiscutivelmente: transporte coletivo (art. 30, V, CF/88), serviços telefônicos e telegráficos (art. 21, XI, CF/88), energia elétrica (art. 21, XII, b, CF/88), barragens, contenções,clusas, diques e irrigações (Lei 9.074/95), água, coleta de lixo, limpeza de rua e correios. Sobre o tema: MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 381-385.

²¹ Como explica MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do Patrimônio Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 49-50, “*são, grosso modo, os bens públicos, dinheiro, valores e direitos*”, para em seguida esclarecer que o conceito também pode abranger bens e direitos sem valor econômico. Ressalte-se que a Lei nº 4.717/65 – Lei da Ação Popular – abrange mais elementos; confira-se o disposto no § 1º do art. 1º: “*Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico*”. Dentro do conceito de patrimônio público podemos ainda destacar o *erário público*, que “*revela-nos a idéia do próprio tesouro, ou seja, o dinheiro, haveres ou os valores arrecadados pela função fiscal do Estado*” (ob. cit. p. 57).

²² FIGUEIREDO, Lúcia Valle. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 29.

É do interesse público primário, vocação e fim da Administração Pública, que pretendemos tratar.

A conceituação de *interesse público* pressupõe a outorga de titularidade à Administração Pública, ou seja, a atribuição normativa de poderes de autoridade ao ente público, que deve zelar pela sua preservação. Assim é que o *interesse público* seria um *interesse legalmente público*, eis que cabe à lei dotar os entes públicos de titularidade e poder de autoridade.

Revela-se ainda como um interesse despersonalizado, porque não corresponde necessariamente à soma de vários ou da maioria dos interesses individuais coincidentes, mas sim ao interesse de uma coletividade de pessoas, que emerge da existência da vida em comunidade. É um interesse “*que não se individualiza na pessoa de ninguém, nem mesmo daquele que tenha sido investido pelo rito constitucional na posição de mando, seja ele governante, legislador ou julgador*”²³. Por isto mesmo o interesse público pode ser considerado gênero, dos quais são espécies o interesse coletivo e o interesse difuso²⁴.

Entre nós, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento de agravo regimental em pedido de suspensão de segurança²⁵, explicitou que os requisitos constantes do art. 4º da Lei nº 4.348/64²⁶ são “*interesses públicos relevantes consagrados em lei, quais sejam, a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas*”.

Da noção de interesse público, que a lei expressamente classifica como um princípio²⁷, derivam pelo menos dois princípios de direito administrativo: o princípio da indisponibilidade do interesse público e o da supremacia do interesse público. O interesse público é indisponível porque a Administração Pública não é sua titular – e

²³ CARMARGO, Ricardo Antonio Lucas. Advocacia Pública Enquanto Função Essencial à Justiça. **Revista de Direito e Política**. V. 4. jan-mar/2005, p. 45.

²⁴ Algumas ações judiciais têm por objeto precípua a proteção do interesse público, como é o caso da ação popular e da ação civil pública, evidenciando que a sua proteção não é incumbência exclusiva do Estado, e revelando mais uma faceta do Estado Democrático de Direito, que confere legitimação a outras instituições e até mesmo ao cidadão para a defesa do interesse público.

²⁵ SS-Agr 2978/AM – Tribunal Pleno, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ 29/06/2007, p. 23.

²⁶ “Art. 4º Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o Presidente do Tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar, e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contados da publicação do ato.”

²⁷ Veja-se a redação do caput do art. 2º da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”

sim a coletividade -, mas apenas sua guardiã, devendo zelar pela sua proteção²⁸. Já o princípio da supremacia do interesse público quer significar que, no conflito entre o interesse individual e o interesse público, predomina o segundo, ou seja, “*em caso de colisão, deve preponderar a vontade geral legítima sobre a vontade egoistamente articulada*”²⁹.

Ressalte-se que, no Estado de Direito, o interesse público tem enorme relevância, mas não se revela absoluto, nem justifica toda e qualquer intervenção estatal, senão em respeito à Constituição, às leis e aos demais princípios que regem a Administração Pública³⁰. Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos³¹:

A supremacia do interesse público não existe tão-somente para esmagar o indivíduo sob sua jurisdição consagradora de privilégios injustificáveis. Essa supremacia do interesse coletivo tem que encarnar privilégios legítimos. [...]

O interesse coletivo, portanto, sobrepõe-se ao particular sem a quebra do Estado de Direito. É por isso que esta, a supremacia, existe sobretudo pela consagração de instrumentos jurídicos privilegiados mais do que propriamente pela atuação administrativa, porque nesse particular o atuar do Poder Público se submete integralmente à lei; por conseguinte, ele não pode, sob o fundamento da supremacia do interesse público, improvisar medidas que sacrifiquem o particular. O Poder Público tem que se valer exclusivamente dos instrumentos que o direito lhe outorga.”

Bem por isso Carlos Ari Sundfeld³² prefere falar em *prioridade*, no lugar de *supremacia* do interesse público:

Insistimos em que, para a ordem jurídica, o interesse público tem apenas prioridade em relação ao privado; não é, porém supremo frente a este. Supremacia é a qualidade do que está acima de tudo. O interesse público não está acima da ordem jurídica; ao contrário, é esta que o define e

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Ob. cit. p. 222.

²⁹ FREITAS, Juarez. O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 53.

³⁰ Destacando-se os expressos no *caput* do art. 37 da CF/88, quais sejam, princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, além dos doutrinariamente proclamados princípios da razoabilidade e da motivação.

³¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 29-30.

³² Ob.cit. p. 154.

protege como tal. Ademais, o interesse público não arrasa nem desconhece o privado, tanto que o Estado, necessitando de um imóvel particular para realizar o interesse público, não o confisca simplesmente, mas o desapropria, pagando indenização (o que significa haver proteção jurídica do interesse do proprietário, mesmo quando conflitante com o do Estado).

Não se esqueça, por outro lado, que também os direitos e garantias individuais não têm caráter absoluto, podendo ser sacrificados em nome do interesse público, desde que respeitados os demais princípios constitucionais. Neste particular merece destaque o seguinte trecho da ementa proferida no julgamento do MS 23.452³³, em que o Supremo Tribunal Federal discutia as limitações constitucionais aos poderes de investigação a Comissão Parlamentar de Inquérito:

Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa - permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros.

Assim é que, hodiernamente, a Administração Pública deve buscar preservar o interesse público com a minimização de sacrifícios também para o particular, tentando a compatibilização ou conciliação de interesses³⁴.

³³ Tribunal Pleno; Relator Ministro Celso de Mello; DJ 12/05/2000, p. 20.

³⁴ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 157.

2.3 DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO EM JUÍZO À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO – O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA

Assentadas as premissas acima – no Estado Democrático de Direito o interesse público tem caráter geral e abstrato, revelando-se o interesse não de um grupo identificável de indivíduos, mas de toda uma coletividade; a Administração Pública é guardiã, mas não titular do interesse público, razão pela qual dele não pode dispor; o interesse público tem primazia sobre o interesse individual, desde que respeitados os demais princípios e regras constitucionais – passemos agora para o tema relativo à defesa do interesse público em juízo, sempre à luz do Estado Democrático de Direito, e tendo como foco principal a atuação do advogado público.

Conforme ressaltado acima, o Estado Democrático de Direito é o Estado da pluralidade, do respeito às diferenças, e da participação efetiva do cidadão, inclusive no que tange à defesa do interesse público. Com efeito, é amplo o leque de legitimados para a defesa do interesse público em juízo, notadamente o cidadão, via ação popular³⁵, e o Ministério Público, via ação civil pública³⁶ ou ação de improbidade³⁷.

³⁵ CF/88, art. 5º, inciso LXXIII: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”; e Lei nº 4.717/65, artigo 1º: “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anua, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.”

³⁶ CF/88, art. 129, inciso III: “São funções institucionais do Ministério Público: [...] III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”; Lei 7.347/85, artigo 5º: “A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que: I - esteja constituída a pelo menos um ano, nos termos da lei civil; II- inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.”

³⁷ Lei n. 8.429/92, art. 5º: “Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.”; art. 14: “Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.”; e art. 17: “A ação principal, que

A Constituição Federal dispõe, em seus artigos 131 e 132, que à Advocacia-Geral da União cabe representar a União, judicial e extrajudicialmente, e aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal cabe exercer a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas³⁸. Ressalte-se, neste particular, a peculiaridade do texto constitucional, que separou em seções diversas o gênero Advocacia da espécie Advocacia Pública³⁹.

Nos termos da Constituição Federal, os advogados públicos têm dupla missão: a consultiva, em que prestam orientação e consultoria jurídica aos órgãos do Poder Executivo respectivo, e outra judicial, em que representam, em juízo, a respectiva unidade da Federação⁴⁰.

Hodiernamente fala-se também na missão controladora⁴¹, à qual não nos reportaremos especificamente porque, de um lado, não consta explicitamente do texto constitucional, e de outro não tem relação direta com o tema deste estudo.

terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.”

³⁸ CF/88 – “Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. [...] § 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.” “Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.”

³⁹ CORDARO, César Antonio Alves. Autonomia da Advocacia Pública na Opção pelo Pólo Processual nas Ações Populares e Ações de Improbidade Administrativa. **Revista de Direito e Política**. V. 9, abr-jun/2006, p. 13: “Estranha-se porque todo Advogado Público, nos termos em que está posto na Constituição, é, antes de tudo, Advogado, habilitado a postular em juízo, como representante da pessoa jurídica de direito público, por preencher os requisitos da Lei 8.906/94.” Com efeito, também a Lei 8.906/94 dispõe: “Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). § 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.”

⁴⁰ Estes dois campos de atuação são comuns a qualquer advogado. Veja-se o disposto no Estatuto da Advocacia – Lei nº 8.906/94: “Art. 1º. São atividades privativas de advocacia: I- a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais; II- as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas.”

⁴¹ Com efeito, no âmbito interno da Administração, as Procuradorias de Estado teriam em seu mister, além da prestação da assessoria jurídica, também o controle jurídico das atividades administrativas, como ocorre, por previsão das Constituições Estaduais, nos Estados de Goiás, Rio de Janeiro, Ceará e Piauí. Sobre o tema: JÚNIOR, Cláudio Grande. O Estado Democrático de Direito e a Incipiente Advocacia Pública Brasileira. **Revista do Tribunal Regional Federal – Primeira Região**. N. 12, Ano 16, dez/2004, p. 15-25.

No seu mister consultivo o advogado público atua como *custus legis*, devendo primar pelo respeito à legalidade, assim como aos demais princípios que regem a Administração Pública, ainda que tal signifique um parecer contrário ao interesse público secundário. Neste sentido⁴²:

Daí poder dizer-se que a atuação consultiva dos advogados públicos, integrantes das Procuradorias estaduais, não se satisfaz com a mera solução jurídica que atenda ao Chefe do Executivo ou seus auxiliares, mas eleva-se no propósito primeiro de identificar o caminho jurídico que respalde a ação político-administrativa na melhor forma de concretização do interesse público, de maneira honesta.

Veja-se que a consultoria jurídica do advogado público serve, a um só tempo, para pacificar os entendimentos dentro da Administração e para prevenir demandas judiciais.

Não se pode dizer o mesmo no que tange ao perfil contencioso ou judicial do advogado público. Com efeito, na representação judicial do ente público respectivo, o advogado público defende o interesse público *lato sensu*, mas não necessariamente o interesse público primário.

A defesa do ente público pode significar, no caso concreto, apenas a defesa do erário, ou a defesa do ato praticado pelo agente público⁴³, sem relação direta com o interesse público primário:

Quando se fala em defesa do Estado, há que se esclarecer que Estado tem, nesse caso, sentido bem amplo, para, em modelo federativo como o nosso, abranger as pessoas políticas, bem assim, alguns órgãos em situações de, não personalizadas, estarem em Juízo, e, ainda, as pessoas públicas de natureza administrativa, quais as autarquias e as fundações de direito público. A conotação que se dá a Estado, em geral, e que ora será dado, em particular no âmbito desta exposição, é a de interesses públicos indisponíveis, geridos por pessoas de natureza pública, submetidas a regime jurídico de direito público.

⁴² CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula. A Atividade Consultiva das Procuradorias Estaduais como Meio de Coibir a Prática de Atos Ilícitos e sua Eficácia para a Administração Pública. **Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais**. V. 1, jul-dez/2004, p. 126.

⁴³ Notadamente em mandado de segurança e ação civil pública.

[...]

A defesa do Estado consiste exatamente na defesa dos interesses que a pessoa pública encarna e é vocacionada a realizar. E defesa, igualmente do Estado, aí tem conotação de amplitude obrigatória, vez que se não pode restringir o patrocínio judicial ou extrajudicial em situações conflitivas. Ao contrário, significa toda a atividade tendente (direcionada) a propiciar as condições jurídicas necessárias à implementação dos interesses ao encargo dos órgãos e entes públicos.

Também não há confundir defesa do Estado com defesa do Governo, se bem que, por vezes, possa ocorrer, quando, por exemplo, é questionada a quebra da legalidade ou da moralidade, ou de princípio outro de presença obrigatória na atividade administrativa. A autoridade, quando em evidência contraria princípios e/ou normas extrapola suas funções e almeja finalidade diversa daquela posta ao órgão sob seu comando, a defesa poderá ser do governante, não do Estado, cujos interesses não se harmonizam com aqueles particulares do seu agente.

Esse é um dos impasses com que se defronta o integrante da advocacia pública.⁴⁴

Não se pode desconsiderar, entretanto, que a par de defender o interesse do ente público, o advogado público está inserido histórica e constitucionalmente no Estado Democrático de Direito. Por isto é que, tanto no que diz respeito à atividade de consultoria quanto no que tange à atividade jurisdicional, a Advocacia Pública deve atuar tecnicamente, sem inclinação político-partidária, sempre visando à defesa do ente público à luz do interesse público e dos demais princípios que orientam o Estado de Direito; *“deve estar buscando uma atuação pautada no interesse público primário ou até o secundário, desde que este não colida com aquele”*⁴⁵.

A advocacia como um todo é considerada função essencial à Justiça pelo artigo 133 da Constituição Federal. [...]. Entretanto, ela se mostra essencial, justamente, no que diz respeito ao próprio atuar técnico com o objetivo de assegurar o funcionamento do Estado de Direito, qualquer que seja a sua

⁴⁴ OMMATI, Fides Angélica. Advocacia Pública – algumas reflexões. **Jus Navegandi**. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2111>>. Acesso em 24 set. 2007.

⁴⁵ GRANZOTTO, Cláudio Geoffroy. Advogado de Estado. Defesa do interesse público. Independência funcional mitigada. **Jus Navegandi**. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9533>>. Acesso em 24 set. 2007.

qualificação – liberal, social, democrático. Tanto no patrocínio do interesse que lhe seja confiado quanto no aconselhamento do caminho a ser trilhado para que não haja arranhões na ordem jurídica. [...]. O que implica, necessariamente, o tratamento imparcial da atuação do Poder Público, independentemente de simpatias ou antipatias político-partidárias. E é sempre de se recordar que se não forem asseguradas ao Demônio as garantias da lei, os homens de bem não estarão seguros de as poderem invocar.⁴⁶

Em poucas palavras: o advogado público deve sempre defender o ente público em juízo, porque é esta sua missão funcional, mas deve procurar harmonizar esta defesa com o interesse público primário e os demais princípios que regem a Administração Pública e o Estado de Direito.

Sem pretender adentrar na polêmica referente à liberdade de consciência e à independência funcional do advogado público quando defende o ente público em juízo, e considerando que *“o advogado público não se pode escusar a promover a defesa no processo que lhe for distribuído, é certo também que tem ele o dever funcional de utilizar todos os meios processuais ao seu alcance para a defesa”*⁴⁷, resta identificar, na prática, em que consistiria esta harmonização do mister funcional do advogado público com os princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito.

Evidentemente que o advogado público, como qualquer advogado, deve atuar na defesa dos interesses do seu cliente – o Estado – com lealdade processual⁴⁸, vale dizer, usando de todos os expedientes legítimos e todas as argumentações jurídicas possíveis, dentro da moralidade e da legalidade.

⁴⁶ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Advocacia Pública Enquanto Função Essencial à Justiça. **Revista de Direito e Política**. V. 4, jan-mar/2005, p. 49-50.

⁴⁷ OMMATI, ob.cit.

⁴⁸ Confira-se, a respeito, o disposto no Código de Processo Civil e no Estatuto da OAB, respectivamente: “Art. 14. São deveres das partes e de todos aqueles que de qualquer forma participam do processo: I – expor os fatos em juízo conforme a verdade; II – proceder com lealdade e boa-fé; III – não formular pretensões, nem alegar defesa, cientes de que são destituídas de fundamento; IV – não produzir provas, nem praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou defesa do direito; V – cumprir com exatidão os provimentos mandamentais e não criar embaraços à efetivação de provimentos judiciais, de natureza antecipatória ou final. [...]” “Art. 17 – Reputa-se litigante de má-fé aquele que: I – deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso; II – alterar a verdade dos fatos; III – usar do processo para conseguir objetivo ilegal; IV – opuser resistência injustificada ao andamento do processo; V- proceder de modo temerário em

Certo é que a lealdade processual também alcança a não interposição de recursos com intuito meramente protelatório⁴⁹, devendo o advogado público avaliar se o recurso a ser interposto, além de preencher todos os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, não constitui expediente meramente protelatório, sem a mais tênue perspectiva de vitória para o ente público.

Veja-se que a não interposição de recurso meramente protelatório não atenta contra o princípio da indisponibilidade do interesse público, uma vez que *“deixar de manejar um recurso, nesta hipótese, nada tem a ver com renunciar ao interesse público, mas apenas atribuir o merecido crédito à decisão produzida pela atividade estatal igualmente legitimada (e obrigada) a tutelar o interesse público”*⁵⁰. O Poder Judiciário é também braço do Estado, legitimado a “dizer o direito”, e é por isto mesmo que *“não consulta o interesse público, v.g., que persista o modelo iníquo de desobediência às ordens judiciais pela Administração Pública, incorrendo no abuso de recursos judiciais meramente protelatórios”*⁵¹.

qualquer incidente ou ato do processo; VI- provocar incidentes manifestamente infundados; VII- interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório.” “Art. 31. O advogado deve proceder de forma que o torne merecedor de respeito e que contribua para o prestígio da classe e da advocacia.”

⁴⁹ Afora os casos de aplicação de multa nos termos do parágrafo único do artigo 538 do Código de Processo Civil, por interposição de embargos de declaração meramente protelatórios, os tribunais em geral e o Superior Tribunal de Justiça em especial não evidenciam o caráter protelatório do recurso interposto pela Fazenda Pública. Veja-se o seguinte trecho do voto do Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro no Resp 199.345/SC, DJ de 07/06/1999, em que o Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina procurava o afastamento da multa por litigância de má-fé por recorrer quando o entendimento jurisprudencial da Corte local já era pacífico em sentido contrário: *“Urge, por isso, estabelecer, com precisão, o respectivo limite. O ponto de partida, sem dúvida, é o conjunto de normas jurídicas. Tem-se, de início, o direito de defesa, ensejado a qualquer réu, oportunidade de refutar a pretensão deduzida pelo autor. De outro lado, a norma especial de as decisões contrárias à Fazenda Pública, tomando-se a expressão em sentido amplo, para abranger também as Autarquias, estão sujeitas ao duplo grau de jurisdição. Evidencia-se o resguardo posto pela lei. Ademais, a legislação é cautelosa para ensejar os procuradores exercer o direito de confessar e transigir. Essas diretrizes fazem-se relevantes na hipótese sub judice. Se a má-fé, a procrastinação resultasse apenas do exercício do direito de defesa, ao Instituto seria compelido efetuar o cumprimento de obrigações, apenas pela sua ocorrência. A parte, data vênia, tem o direito de contestar. Somente após, surgirá o título executório. A litigância de má-fé, sem dúvida, pode decorrer de conduta meramente procrastinatória, dentre a qual se coloca contestação visando – exclusivamente a lançar para frente a data de cumprimento da obrigação. No caso sub judice, contudo, há exigência do – duplo grau de jurisdição. O Estado não confere aos Procuradores carta branca para representá-lo em juízo. No caso sub judice, não se evidencia a má-fé.”*

⁵⁰ SANTANA, Ricardo Marcelino. O Estado em Juízo e a Utilização de Recursos Judiciais. **Revista IOB de direito Civil e Processual Civil**. N 47. Mai-jun/2007, p. 209.

⁵¹ FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais*. 2 ed. São Paulo, Malheiros, 1999, p. 54.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal José Néri da Silveira, em palestra proferida na abertura do VII Congresso Nacional dos Procuradores da Previdência Social⁵² bem ilustrou a questão:

[...] Não é possível, numa ordem de justiça social, imponha o Estado, ao indivíduo que lhe pede com inteira razão prestações de natureza alimentar, o sacrifício de aguardar largo tempo pelo julgamento de medidas processuais ou de recursos interpostos, por vezes, apenas no cumprimento, pelo representante da Fazenda Pública, de mero dever de ofício, eis que as decisões recorridas, acerca de questão de direito, estão baseadas em pacífica jurisprudência dos Tribunais Superiores e assim sem qualquer viabilidade de lograrem êxito os apelos. A formação do juízo de conveniência para interposição de recursos pela Fazenda Pública, no embate judiciário com particulares, a respeito de determinadas matérias, não se pode sujeitar a critérios idênticos aos dos indivíduos, quando entre si litigam. **É que o critério da ação do Poder Público, ainda em Juízo, há de ser, exclusivamente, o do bem comum, inspirado pelos ideais de justiça social.** Da mesma forma, o princípio legal da submissão da sentença desfavorável à Fazenda Pública ao obrigatório duplo grau de jurisdição não mais se justifica, com a amplitude vigorante, especialmente quanto a certas questões e também em função do valor da causa. Em realidade, o patrocínio dos litígios das entidades pública, efetuado por procuradores ilustrados, tem condições, hoje, de produzir, de forma geral, trabalho eficiente, lúcido e vigilante. Nada justifica, pois, a esta altura, se congestionem pautas de julgamento dos tribunais, máxime federais, com o exclusivo reexame de sentenças que deram, ad exempla, pela improcedência de execuções fiscais relativas a tributos, contribuições e multas por infrações administrativas ou disciplinares, de pequeno valor, em que o acerto da decisão foi, desde logo, admitido pelo defensor da Fazenda Pública, em não manifestando recurso. [...] (Grifo nosso)

Ressalte-se que, conquanto as palavras do i. Ministro tenham sido proferidas antes das reformas do Código de Processo Civil que restringiram as hipóteses de

⁵² SILVEIRA, José Néri. Aspectos da Fazenda Pública em Juízo no Estado de Direito Democrático. **Revista da Procuradoria Geral do INSS**. V. 6. N 3. out-dez/1999, p. 11-22.

remessa de ofício⁵³ e de interposição de recursos extremos⁵⁴, continuam válidas e atuais, no que tange à ausência de legitimidade na interposição de recursos protelatórios pela Fazenda Pública, considerados os corolários do Estado de Direito:

[...] A partir dessas considerações, em torno da posição dos titulares da representação judicial e extrajudicial da Fazenda Pública, com exercentes de funções essenciais à Justiça, não é possível deixar de ter presente, como antes se anotou, que o critério da ação do Poder Público e de seus agentes, ainda quando em juízo, há de ser, exclusivamente, o do bem comum, inspirado nos ideais da justiça social. Ora, a prestação jurisdicional célere põe-se entre as coordenadas do bem comum que ao Estado importa realizar. De outra parte, pelo princípio da harmonia entre os Poderes do Estado, um espírito de superior compreensão entre o Executivo e o Judiciário deve ao primeiro impulsionar, em ordem a que a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, acerca de questões do interesse imediato da Administração, seja por esta, por intermédio de seus órgãos competentes de consulta jurídica e de representação judicial, também seguida e observada. **Nessa linha, ad exemplum, não há admitir, em face dos interesses superiores da justiça social, determinações administrativas no sentido de os defensores da Fazenda Pública interporem recurso especial ou recurso extraordinário, ou ambos, em todos os casos de decisões desfavoráveis dos Tribunais locais.** Assegurado o duplo grau de jurisdição, com os recursos voluntários interponíveis, compreendo nada justifica que órgãos centrais de consulta ou assessoramento jurídico de

⁵³ Artigo 474 do Código de Processo Civil que, na redação original, submetia indiscriminadamente ao reexame necessário a sentença proferida contra a União, o Estado e o Município, bem como aquela que julgasse improcedente a execução de dívida ativa da Fazenda Pública, tem atualmente a seguinte redação: “Art. 475. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: I - proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público; II - que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução de dívida ativa da Fazenda Pública (art. 585, VI). § 1º Nos casos previstos neste artigo, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, haja ou não apelação; não o fazendo, deverá o presidente do tribunal avocá-los. § 2º Não se aplica o disposto neste artigo sempre que a condenação, ou o direito controvertido, for de valor certo não excedente a 60 (sessenta) salários mínimos, bem como no caso de procedência dos embargos do devedor na execução de dívida ativa do mesmo valor. § 3º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente.” (Grifo nosso).

⁵⁴ Notadamente o disposto nos artigos 543-A e 543-B do Código de Processo Civil, introduzidos pela Lei nº 11.418/2006.

sistemas, ou diretivos, no plano da Administração, centralizada ou descentralizada, deixem de ter em conta a jurisprudência assente, por vezes, em súmulas ou decisões iterativas e conhecidas do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunais Superiores, para aconselhar ou determinar, não obstante isso, se interponham recursos, de natureza extraordinária, com manifesto caráter protelatório da entrega do quantum devido ao particular, compelido a litigar com a Fazenda Pública. É que, consoante acima observei, a formulação do juízo de conveniência sobre a interposição de recursos pela Fazenda Pública, atento aos interesses maiores do bem comum, no embate judiciário com particulares, a respeito de certas matérias, notadamente daquelas de natureza alimentar ou previdenciária, não se pode sujeitar a critérios idênticos aos dos indivíduos, quando entre si litigam.

Revela, ainda, no ponto, considerar que esses recursos, assim interpostos, sobrecarregam, inutilmente, em desserviço à administração da justiça de todos, as pautas das Cortes Superiores, que não de julgar, com total perda de tempo, matérias que as Fazendas Públicas lhes submetem, em recursos desnecessários e imprestáveis, resultando, por vezes, ainda, pesados acréscimos aos erários, em virtude de correção monetária e juros. (Grifos nossos)

Com efeito, a interposição de recursos pelos entes públicos não deve ser indiscriminada ou desarrazoada, evitando-se a interposição daqueles de caráter meramente protelatório, o que há de ser casuisticamente analisado⁵⁵.

Cabe a cada Procuradoria dispor sobre a forma de operacionalizar a não interposição de recursos meramente protelatórios, e ao procurador do feito *“cotejar, em cada caso, o conteúdo da decisão jurisdicional com os postulados constitucionais e legais vigentes, reservando a irresignação recursal para hipóteses*

⁵⁵ A título de exemplo, a Procuradoria de Pessoal do Distrito Federal não maneja sequer recurso de apelação nas sentenças desfavoráveis ao Distrito Federal nos casos em que o servidor pleiteia o pagamento do valor correspondente ao benefício alimentação de que trata a Lei Distrital nº 786/94, suprimido pelo Decreto nº 16.423/95, desde que reconhecida a prescrição quinquenal e fixados os juros em não mais que meio por cento ao mês. O mesmo ocorre nos casos em que o servidor pleiteia judicialmente o pagamento da diferença entre o valor antecipadamente recebido a título de gratificação natalícia, no mês do seu aniversário e em decorrência do disposto na lei local nº 3.279/2003, e o que efetivamente deveria ter sido pago no mês de dezembro do mesmo ano, em decorrência de reajuste salarial da categoria. Neste último caso o próprio legislador local promoveu a reformulação da disciplina legal da gratificação natalina, editando a Lei 3.558, de 18 de janeiro de 2005, que alterou o artigo 2º da Lei nº 3.279/2003 para garantir ao servidor distrital que *“no mês de dezembro, o servidor fará jus a eventuais diferenças entre o valor pago como gratificação natalina e a remuneração devida nesse mês.”*

*em que a decisão confrontar com os elementos probatórios do processo, ou que tenha o escopo de perseguir uniformização jurisprudencial*⁵⁶.

A título de exemplo, no âmbito do Distrito Federal o Procurador que atua no feito formula arrazoado com pedido de dispensa de interposição de recurso, que é analisado pelo Procurador Coordenador da área, depois pelo Procurador Chefe da Procuradoria Especializada e, por fim, aprovado – ou não – pelo Procurador Geral⁵⁷. No âmbito da Advocacia-Geral da União, a lei proíbe aos advogados públicos “*contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotada pelo Advogado-Geral da União*”⁵⁸, mas prevê que o Advogado-Geral da União pode autorizar a não-interposição de recursos se o valor do crédito é igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (hum mil reais)⁵⁹ ou “*quando a controvérsia jurídica estiver sendo iterativamente decidida pelo Supremo Tribunal Federal ou pelos Tribunais Superiores*”⁶⁰.

Ressalte-se, por fim, que a atuação da Procuradoria de Estado em juízo não interessa apenas ao ente público respectivo, mas a toda a coletividade⁶¹.

Assim é que a não interposição de recursos meramente protelatórios pelo advogado público, notadamente para as Cortes Superiores, longe de representar afronta ao interesse público, é uma forma de harmonizar a defesa do ente público em juízo com os corolários do Estado Democrático de Direito.

⁵⁶ SANTANA, ob.cit. p. 219.

⁵⁷ Regimento Interno da PGDF – Lei Complementar 22.789/2002, com alteração pelo Decreto 23.028/2002 e posteriormente do Decreto nº 27.149, de 31/08/2006, publicado no DODF de 01/09/2006: “Art. 85. Os Procuradores não poderão transigir, confessar, desistir ou deixar de usar recursos cabíveis, salvo quando expressamente autorizados pelo Coordenador e pelo Procurador-Chefe da respectiva Procuradoria, e após decisão final do Procurador-Geral do Distrito Federal”.

⁵⁸ Lei Complementar nº 73/, de 10/02/1993, artigo 28, inciso II.

⁵⁹ Lei nº 9.469/1997, artigo 1º.

⁶⁰ Lei nº 9.469/1997, artigo 4º. Redação semelhante é encontrada no artigo 19 da Lei nº 10.522, de 19/07/2002, que autoriza a não interposição de recurso pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

⁶¹ ASSUMPÇÃO, Leticia Franco Maculan. O Contraditório no Mandado de Segurança sob o Enfoque da Advocacia Pública. **Repertório de Jurisprudência IOB**. N. 7. abr/2006, p. 261-256. Embora tratando especificamente do tema referente à manifestação do ente público no mandado de segurança, faz a seguinte afirmação: “A importância do tema se revela na constatação de que o patrimônio público é bem de todos, e a defesa dos entes públicos em juízo corresponde à defesa do patrimônio público. Portanto, o interesse pela eficaz atuação dos entes públicos em juízo não é apenas dos membros da advocacia pública; trata-se de direito de toda a coletividade.”

3 REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELA FAZENDA PÚBLICA – UMA PROPOSTA DE ANÁLISE À LUZ DO INTERESSE PÚBLICO

3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O RECURSO EXTRAORDINÁRIO, A “CRISE” NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NESSE CONTEXTO

Assentado no capítulo anterior que a Fazenda Pública - como um dos entes legitimados no Estado Democrático de Direito a defender em juízo o interesse público -, deve procurar harmonizar a defesa do interesse público secundário com o interesse público primário e os demais princípios que regem a Administração Pública, bem como deve atuar com lealdade processual, deixando de interpor recursos meramente protelatórios, passemos à análise especificamente do recurso extraordinário interposto pelo ente público.

Por ser recurso excepcional, o extraordinário visa a manter a integridade da norma constitucional, tutelando apenas indiretamente o direito subjetivo das partes, pressupõe o prévio esgotamento das instâncias ordinárias⁶², não se destina a discutir sobre a justiça da decisão recorrida⁶³ nem serve para a revisão de matéria de fato⁶⁴ e possui pressupostos específicos de admissibilidade, elencados no art. 102, inciso III da Constituição Federal⁶⁵.

⁶² Súmulas 281, 282, 354 e 355/STF.

⁶³ Com efeito, a vocação do extraordinário é o reexame estrito da matéria jurídica que, no entender do recorrente, afronta a Constituição Federal; destina-se a um “controle objetivo da constitucionalidade dos textos legais e atos administrativos ou governamentais”, nas palavras de MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Recurso Extraordinário e Recurso Especial*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 93.

⁶⁴ Súmulas 279, 400 e 454/STF. No mesmo teor a Súmula 07/STJ.

⁶⁵ “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: [...] III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição. d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal. § 1.º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e

A origem do recurso extraordinário encontra-se no *writ of error* norte-americano, sendo que sua menção explícita ocorreu primeiramente na Constituição de 1934 (art. 76, 2, III)⁶⁶, que dava à Corte Suprema competência para o julgamento das causas decididas pelas justiças locais em única ou última instância. A Constituição de 1967 dispunha (art. 119, III, a) sobre o cabimento do recurso extraordinário quando a decisão recorrida fosse contrária a dispositivo da Constituição ou negasse vigência de tratado ou lei federal. Assim é que, inicialmente, o recurso extraordinário servia para pacificar tanto “questão federal” quanto “questão constitucional”, resultando em grande quantidade de recursos, o que acabou por gerar a denominada “crise do Supremo”, então atribuída ao amplo leque de possibilidades para a sua interposição.

A partir da Constituição Federal de 1988 e com a criação do Superior Tribunal de Justiça, o Supremo Tribunal Federal deixou de julgar as “questões federais”, para concentrar tão-somente as “questões constitucionais”. Mas, ao contrário do esperado, a medida não serviu para “desafogar” aquela Corte, que continuou a receber recursos extraordinários cada vez em maior número⁶⁷, razão pela qual teve início a busca de alternativas para o problema:

Dessa forma, a função do STF tornou-se a de interpretar, ampla e exclusivamente, as questões constitucionais, exercendo um papel paradigmático na sua aplicação. O STF tornou-se o guardião da Constituição Federal e da integridade do direito nacional, pois a Constituição de 1988 reservou-lhe, nas causas civis comuns, a função de

municipal. § 3º 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 pela manifestação de dois terços de seus membros.”

⁶⁶ A expressão “recurso extraordinário” já constava do art. 24 da Lei nº 221/1894, antes de constar do texto constitucional. Sobre o assunto: CORRÊA, Ana Maria Guelber. O recurso extraordinário e a arguição de relevância da questão federal. **Revista de Informação Legislativa**. N. 75, Jul-set/1982.

⁶⁷ Em 2004, segundo dados do próprio STF, foram distribuídos 83.667 processos e publicados 101.690 acórdãos. MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. O critério de transcendência no Recurso de Revista – Projeto de Lei nº 3.267/00. <http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano_II_janeiro_2001/05012001IvesRecursorevista.pdf>.

Acesso em: 05 out. 2007. Fazendo uma comparação entre a Suprema Corte Americana e o Supremo Tribunal Federal, traz os seguintes números para o ano de 1997: “Nesse mesmo período, o Brasil teve um total de aproximadamente 7 milhões de processos julgados pela Justiça Estadual (incluindo 1ª e 2ª instância, e julgados especiais de pequenas causas), 2,5 milhões pela Justiça do Trabalho e 700 mil pela Justiça Federal. Já o STF julgou 40 mil, o STJ 101 mil e o TST 111 mil processos em 1998.”

aplicar as normas e princípios constitucionais, concedendo ao STJ o papel de uniformizar a aplicação do direito federal.

[...]

Percebe-se, portanto, que a amplitude trazida pelos ideais do acesso à justiça, bem como o advento da Constituição de 1988, provocaram considerável aumento no número de feitos a serem julgados. Embora o STF tenha se tornado uma corte exclusivamente constitucional, a Carta Magna tornou constitucionalmente uma infinidade de matérias, dispondo sobre direito civil, penal, comercial, processual, agrário, tributário, financeiro, entre outros. [...]

Assim, a conseqüente demora da prestação jurisdicional afigura-se intrínseca à estrutura escalonada de nosso Poder Judiciário, estrutura essa que também valorizou sobremaneira o papel dos tribunais pátrios. É compreensível, nesse diapasão, o efeito vinculante conferido às súmulas do STF e a inserção do instituto da repercussão geral (não como artifício de inclusão – como se dava com a argüição de relevância -, mas sim de exclusão), no que diz respeito à admissão do recurso extraordinário, pela Emenda n. 45/2004, como forma de otimizar o funcionamento da jurisdição brasileira.⁶⁸

Merece destaque o seguinte trecho do livro de Luiz Manoel Gomes Júnior que, ao tratar do excesso de processos nos tribunais superiores, asseverou:

Os abusos por parte dos litigantes são freqüentes, como é de conhecimento daqueles que acompanham os casos sob análise tanto do Supremo Tribunal como do Superior Tribunal de Justiça, o que reforça os argumentos quanto à necessidade de ser adotado um critério que limite o tipo de feito ou interesse que devam ser julgados pelos tribunais superiores.

[...]

De todo modo, toda tentativa de solucionar a atual 'crise' existente nos Tribunais superiores, no caso do Supremo Tribunal Federal não tão 'atual' assim, não pode ignorar a importância e o papel destes enquanto órgãos máximos do Poder Judicial, isto na interpretação da Constitucional Federal – S. T. F. – e da Legislação infraconstitucional – S. T. J. [...]”⁶⁹

⁶⁸LAMY, Eduardo de Avelar. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário: A volta da Argüição de Relevância? In Reforma do Judiciário – Primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004, WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coordenação) São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 167-189.

⁶⁹GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. A Argüição de Relevância. A Repercussão Geral das Questões Constitucional e Federal. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 1-4.

Sem pretender identificar uma única causa para o acúmulo de feitos, o fato é que *“a crise do Supremo Tribunal Federal tem a razão evidente de que onze ministros não são capazes de absorver a colossal quantidade de processos e recursos que anualmente ali são distribuídos”*.⁷⁰ Com efeito, a par das incontáveis divergências constitucionais que podem surgir num Estado de Direito com Constituição analítica como o nosso, certo é que não pode caber à Corte Suprema o julgamento de todo e qualquer processo envolvendo, ainda que indiretamente, questão constitucional⁷¹.

Mas não podemos deixar de reconhecer que a chamada “crise”⁷², após a atual Constituição, tem como uma das suas causas a interposição de recursos, muitas vezes meramente protelatórios, pela Fazenda Pública.

Parece evidente que, se o ente público não tem legitimidade para interpor recursos protelatórios “ordinariamente”, com muito mais razão não deve o Advogado Público valer-se de recursos extraordinários infundados, a contribuir para a morosidade da prestação jurisdicional, e sem proveito para o ente público⁷³.

Felizmente, a postura da advocacia pública vem mudando para, em consonância com o interesse público e os corolários do Estado de Direito, evitar a interposição de recursos extremos meramente protelatórios. Neste sentido as

⁷⁰ BRAWERMAN, André. Recurso Extraordinário, Repercussão Geral e a Advocacia Pública. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. Jan-dez/2006, 178.

⁷¹ Nas palavras de ROSAS, Roberto. Novas Perspectivas do Recurso Extraordinário. *Estudos de Direito Público em Homenagem a Aliomar Baleeiro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1976, p. 354-371: *“Na imensidade de feitos, não é possível transformar o Supremo Tribunal em 3º grau revisor porque todos teriam direito a ele. Há que se postular o exame aprofundado das questões nos graus ordinários, livrando o STF de grande número de feitos.”*

⁷² Sobre a evolução histórica da denominada “crise do Supremo Tribunal Federal” veja-se URBANO, Hugo Evo Magro Corrêa. Da Arguição de Relevância à Repercussão Geral das Questões Constitucionais no Recurso Extraordinário. **Revista Dialética de Direito Processual**. N. 47. Fev/2007, p.61-78.

⁷³ MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Ob. cit. Veja-se que a população em geral, e não apenas a Fazenda Pública, busca o recurso até o completo esgotamento das vias judiciais: *“Comparando as cifras americanas com as brasileiras, verificamos que os Estados Unidos têm um nível de demanda judiciária muito mais elevado (maior litigiosidade e maior conscientização dos próprios direitos), mas com reduzido número de processos que chegam às Cortes Superiores, uma vez que há uma generalizada tendência a se buscar o acordo judicial que ponha fim ao litígio, em vez de se esperar pela decisão final da autoridade judiciária. Já no Brasil, a mentalidade é a de se recorrer enquanto houver recurso cabível, encerrando-se as demandas mais por percalços processuais durante a tramitação da causa do que por efetiva aceitação da decisão judicial pelas partes envolvidas. Daí a necessidade de se adotar algum mecanismo de simplificação do sistema recursal, de caráter seletivo das causas que, efetivamente, recomendem um exame pelas Cortes Superiores.”*

palavras do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, ex Advogado-Geral da União (biênio 2000-2002)⁷⁴:

Em geral, quando se fala de advocacia pública no contexto da reforma do Judiciário, apresenta-se desde logo um approach negativo. Diz-se que o Estado é o maior cliente do Poder Judiciário e, por isso, um dos principais responsáveis pela crise numérica que o atormenta. É verdade! [...]

Assinale-se que, nos tempos atuais, esses pleitos são, na maioria dos casos, repetições, matérias homogêneas ligadas a planos econômicos, em geral associadas a toda essa nossa tradição de combate à inflação, como os chamados planos Bresser, Verão, Collor, além das questões ligadas ao FGTS e ao sistema financeiro de habitação.

[...]

É certo, por outro lado, que a orientação dominante por longo período determinava que os procuradores das entidades estatais deveriam recorrer de forma continuada. Tal entendimento permitiria um fluxo contínuo dos conflitos até as instâncias superiores. [...]

Nesse mesmo contexto, a AGU editou, especialmente, inúmeras Súmulas ou orientações normativas, com o objetivo de impedir a interposição de recursos por parte dos advogados públicos federais. [...]

É importante ressaltar que **essa nova postura contribuiu para a criação de uma cultura administrativa, que não mais deverá ensejar, pelo menos no plano federal, a eternização das controvérsias já resolvidas por conta da interposição de recursos protelatórios.** [...] (Grifos nossos)

Com efeito, quanto mais a Advocacia Pública assume postura criteriosa e técnica no que tange à interposição de recursos extremos, evitando os meramente protelatórios, mais credibilidade ganham os recursos interpostos pelo ente público, que desta forma contribui para a efetividade da prestação jurisdicional e para a defesa genuína do interesse público em juízo.

⁷⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. Advocacia Pública – Reforma do Judiciário e Cidadania. **Revista Jurídica Consulex**. N. 167. Dez/2003, p. 22-24.

3.2 A “REPERCUSSÃO GERAL” INTRODUZIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004 – UMA TENTATIVA DE SUPERAÇÃO DA CRISE

Conforme ressaltado no item anterior, a denominada “crise” no Supremo Tribunal Federal (que não deixa de atingir o Poder Judiciário como um todo) está umbilicalmente ligada ao longo tempo de duração dos litígios e à grande quantidade de recursos interpostos. Assinalou-se, ainda, que se de um lado é verdade que a Advocacia Pública como um todo em muito contribuiu para o agravamento do quadro, por outro lado destacou-se que a postura do Advogado Público vem mudando, evitando-se a interposição de recursos meramente protelatórios.

Visando à superação da “crise”, ao longo do tempo foram sendo criados expedientes a fim de filtrar o número de processos a serem julgados pelos Tribunais Superiores⁷⁵, mas também não surtiram o efeito desejado eis que, mesmo com a retenção do recurso extraordinário na origem, o agravo de instrumento contra a decisão denegatória acabava remetido para apreciação do Supremo Tribunal Federal.

Chegou-se a cogitar que o aumento do número de Ministros nos Tribunais Superiores poderia ser uma solução para o problema, mas *“na verdade, poucas são as possibilidades do crescente número de processos a serem julgados pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça, seja enfrentado com o aumento de vagas para novos Ministros, mesmo porque seria uma medida apenas paliativa, visto que o problema – excesso de recursos – continuaria a existir.”*⁷⁶

Nesse contexto, especial atenção merece a Emenda Constitucional nº 45/2004, que deixou evidente o seu propósito ao acrescentar, no art. 5º da Constituição Federal, o inciso LXXVIII, segundo o qual *“a todos, no âmbito judicial e*

⁷⁵ Veja-se, a propósito, as inovações do Código de Processo Civil, a partir de 1998, especialmente nos artigos 542, § 3º, 544, §§ 3º e 4º, 557 e recentemente os artigos 543-A e 543-B, que dispõem sobre a repercussão geral.

⁷⁶ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. Ob. cit. p. 23.

*administrativo, são assegurados a **razoável** duração do processo e os meios que garantem a celeridade de sua tramitação*⁷⁷.

Na tentativa de limitar o acesso ao Supremo Tribunal Federal, a referida emenda introduziu a súmula vinculante, evitando-se a reiteração de demandas idênticas (art. 103-A da CF/88)⁷⁸. Também incluiu o § 3º ao artigo 102 da Constituição, nos seguintes termos: *“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 pela manifestação de dois terços de seus membros”* (grifo nosso). Este o objeto do nosso estudo.

A “repercussão geral” é mais um requisito de admissibilidade do Recurso Extraordinário, com o evidente propósito de evitar a descomunal demanda de recursos a serem julgados pelo Supremo Tribunal Federal, “objetivando” o extraordinário, e reservando à apreciação daquela Corte apenas os casos que realmente tenham repercussão social:

A maior crítica que se fazia à atuação dos Tribunais Superiores, e principalmente do Supremo Tribunal Federal, é atuar como uma terceira ou quarta instância recursal. Willian Santos Ferreira, em precioso artigo, diz que há uma aparente democratização do acesso às instâncias extraordinárias. Aparente porque o volume é tão descomunal que se passa a trabalhar com julgamentos em escala, o que é uma contradição em termos, já que se trata dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário, cujo acesso deveria ser algo extraordinário. Assim, o que era para ser um

⁷⁷ Não cabe, nos estritos limites deste estudo, análise aprofundada da EC 45/2004, que trouxe várias inovações também visando à melhoria da prestação jurisdicional.

⁷⁸ Art. 103-A. *“O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. § 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. § 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade. § 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá 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.”*

acesso democrático, passa a ser um mecanismo de acesso que quer agradar a todos, mas acaba não agradando a ninguém.

A criada repercussão geral procura impedir que o Supremo Tribunal Federal transforme-se numa quarta instância, e tem todas as condições para isso, ao diminuir consideravelmente a carga de trabalho daquele tribunal, resultado que acaba por, de forma indireta, beneficiar os jurisdicionados, que terão talvez uma jurisdição prestada com mais vagar e mais cuidado, pois haverá acórdãos, já que em menor número, que serão fruto de reflexões mais demoradas e aprofundadas por parte dos julgadores.⁷⁹

O novo instituto recebe elogios⁸⁰ e críticas⁸¹ da doutrina, mas inegavelmente vem contribuir para o afunilamento dos recursos a serem apreciados pelo Supremo Tribunal Federal.

O antecedente remoto da “repercussão geral” pode ser apontado no *writ of certiorari* norte-americano, que confere à Suprema Corte a discricionariedade, com base em fatores políticos e jurídicos, para decidir sobre quais os processos que devem ser julgados por aquele Tribunal Supremo consistindo, basicamente, em uma

⁷⁹ BRAWERMAN, André. Recurso Extraordinário, Repercussão Geral e a Advocacia Pública. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. V. 63/64, jan-dez/2006, p. 177-199.

⁸⁰ PEREIRA, Vinícius. Questões Polêmicas acerca da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário. **Juris Plenum**. P.103-112: “Antes de tudo, deve-se aplaudir a postura do legislador ao introduzir a repercussão geral como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, atuando de acordo com os anseios da sociedade de descongestionar o STF e acelerar a prestação jurisdicional, e, não menos importante, atendendo às vontades dos membros do nosso Tribunal de cúpula.” URBANO, Hugo Evo Magro Corrêa. **Revista Dialética de Direito Processual**. N. 47, Fev/25007, p. 72-73: “Não existe uma solução ótima e que satisfaça a todos. Porém, deve-se buscar um meio, ainda que não totalmente eficaz, para diminuir o número de recursos que chegam à apreciação do Supremo sem prejudicar a sua missão de guardião da Constituição. [...] E para realizar a triagem das causas que devam servir de paradigma para tantas outras semelhantes, o critério da repercussão geral mostra-se o mais adequado, pois diminuirá o volume de processos a terem seu mérito julgado sem, contudo, diminuir a atuação do Supremo Tribunal enquanto guardião da Constituição.”

⁸¹ VIANA, Juvêncio Vasconcelos. Questão de Repercussão Geral (§ 3º do art. 102 da Constituição Federal) e a Admissibilidade do Recurso Extraordinário. **Revista Dialética de Direito Processual**. N. 30. Set/2005, p. 61-81: “Mudam-se as leis processuais pensando que, apenas por tal caminho, chegamos à solução daquele problema. Ledo engano. Apostar no processo como grande vilão ou ficar a insistir apenas em constantes mudanças desse não basta. Autênticas ‘reformas’ dependem muito mais de comportamentos e posturas dos operadores do Direito do que de meras modificações das regras materiais ou processuais. [...] Eis, mais uma vez, os recursos na ‘mira’ do movimento de reforma do sistema, talvez por desejo daqueles que os tomam como grandes causadores da demora na marcha dos feitos judiciais.” BERALDO, Leonardo de Faria. Recurso Extraordinário e a EC nº 45/2004. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**. N. 35. Mai-jun/2005, p. 139-153: “Com efeito, o que se está tentando fazer é ressuscitar a antiga e temida arguição de relevância da questão federal, prevista na CF/1967 e no RISTF, como demonstraremos a seguir. Conforme discorreremos e demonstraremos no decorrer deste estudo, trata-se de instituto jurídico arcaico, ultrapassado, ditatorial, vago, subjetivo e, principalmente que não irá resolver o problema institucional vivido há décadas pelo STF. E, reiterando o que já foi dito, sempre que nos referirmos, neste trabalho, à arguição de relevância, saibam que é a mesma coisa que repercussão geral.”

ordem que a Corte Superior dá à Corte Inferior para que lhe remeta determinado caso, que será por aquela revisto. Também na Europa⁸² e, entre nós, na Argentina⁸³, há sistema de filtragem dos recursos que devem ser apreciados pelas Cortes Supremas, à semelhança do sistema norte-americano.

No Brasil, antes da atual Constituição, quando ao Supremo Tribunal Federal não cabia apenas a missão de guardião da Constituição Federal, adotava-se o instituto da “arguição de relevância” (introduzida pela EC nº 01/69 na CF/67)⁸⁴ que servia então como uma espécie de “triagem” para os recursos que chegavam àquela Corte envolvendo questão federal, para que a Corte somente levasse a julgamento aqueles que considerasse realmente importantes ou significativos, a justificar uma revisão. Com o advento da atual Constituição, entretanto, que atribuiu ao Superior Tribunal de Justiça a função de pacificar a jurisprudência quanto à “questão federal”, entendeu-se que não mais seria necessário o expediente, que restou suprimido do texto constitucional.

Posteriormente, no âmbito da Justiça do Trabalho, houve nova tentativa de restrição de acesso a Corte Superior, desta vez ao Tribunal Superior do Trabalho, com a edição da Medida Provisória nº 2.226/2001, que introduziu o “princípio da transcendência” no recurso de revista, ainda sem aplicação efetiva⁸⁵.

⁸² O Direito Alemão exige a demonstração da “importância fundamental da causa” para a revisão pelos Tribunais Superiores (§ 546 ZPO) e o Direito Austríaco prevê a “significação fundamental da questão” para o mesmo fim.

⁸³ A versão argentina do “*writ of certiorari*” foi chamada pelos doutrinadores argentinos de “*certiorari criollo*” e está prevista no artigo 280 do Código de Processo Civil daquele país: “*Art. 280. La Corte, según su sana discreción y com la sola invocación de esta norma podrá rechazar el recurso extraordinario, por falta de agravio federal suficiente o cuando las cuestiones planteadas resultaren insustanciales o carentes de transcendencia.*”

⁸⁴ Definida pelo Regimento Interno do STF, artigo 327, § 1º, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 02/85, nos seguintes termos: “§ 1º Entende-se relevante a questão federal que, pelos reflexos na ordem jurídica e considerados os aspectos morais, econômicos, políticos ou sociais da causa, exigir a apreciação do recurso extraordinário pelo Tribunal”. O RI elencava ainda, no seu artigo 325, alguns casos em que o recurso extraordinário era admissível; afora aqueles, em princípio, não seria admitido, salvo se o recorrente demonstrasse a relevância da questão federal.

⁸⁵ A MP acrescentou o artigo 896-A à CLT, nos seguintes termos: “*Art. 896-A. O Tribunal Superior do Trabalho, no recurso de revista, examinará previamente se a causa oferece transcendência com relação aos reflexos gerais de natureza econômica, política, social ou jurídica.*” O instituto ainda carece de regulamentação. A Medida Provisória, embora tenha sido impugnada perante o Supremo Tribunal Federal (ADI 2.527-9), não teve sua eficácia suspensa, eis que aquela Corte, por decisão publicada em 11/09/2007, deferiu apenas parcialmente a liminar para “*suspender o artigo 3º da Medida Provisória nº 2.226, de 4 de setembro de 2001*”, mas não o artigo 1º, que dispõe sobre a transcendência. Atualmente encontra-se em tramitação o Projeto de Lei nº 3.267/2000, com a mesma redação da MP.

Muitos são os trabalhos que, ao discorrer sobre a “repercussão geral”, reportam-se à antiga “arguição de relevância”. Uma breve análise comparativa entre um e outro instituto revela que, embora com o mesmo objetivo, os dois não se confundem. Com efeito, o próprio objeto dos dois institutos não coincide, na medida em que a arguição de relevância tinha como alvo a matéria federal, enquanto que a repercussão geral diz respeito a matéria constitucional.

Enquanto a arguição de relevância da questão federal tinha um papel inclusivo (se a questão não estivesse disciplinada em lei como relevante, em princípio o recurso não seria conhecido, salvo se os Ministros votassem em sentido contrário), a repercussão geral tem um papel excludente (a presunção é de que toda questão é relevante, sendo que ao Supremo Tribunal Federal cabe declarar, por dois terços de seus membros, que a questão constitucional não tem repercussão geral).

Veja-se, ainda, que a principal crítica outrora feita à arguição de relevância, que reside na ausência de fundamentação da decisão que deliberava sobre a presença ou não da relevância no caso concreto, não persiste no que tange à repercussão geral, eis que, nos termos da Constituição vigente, toda decisão judicial deve ser fundamentada (art. 93, IX)⁸⁶.

O novo requisito de admissibilidade do recurso extraordinário, cujo juízo sobre a ocorrência ou não cabe exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal (art. 543-A, § 2º CPC), teve sua disciplina estabelecida no Código de Processo Civil, e posteriormente regulamentada pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal⁸⁷.

⁸⁶ Conquanto não seja objeto deste trabalho, consoante já ressaltado, a análise do procedimento para a aferição da presença ou ausência da repercussão geral, não se pode deixar de mencionar que o julgamento da arguição de relevância era feito em sessão secreta do Conselho, que sequer necessitava de fundamentação, enquanto que a repercussão geral,

⁸⁷ Consoante ressaltado, não é objeto deste estudo a análise do trâmite procedimental de arguição ou do julgamento da repercussão geral. Veja-se, entretanto, o teor do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, com a redação dada pela Emenda Regimental n. 21/07: “**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. 323.** Quando não for caso de inadmissibilidade do recurso por outra razão, o(a) Relator(a) submeterá, por meio eletrônico, aos demais ministros, cópia de sua manifestação sobre a existência, ou não, de repercussão geral. **§ 1º** Tal procedimento não terá lugar, quando o recurso versar questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo Tribunal, ou quando impugnar decisão contrária a súmula ou a jurisprudência dominante, casos em que se presume a existência de repercussão geral. **§ 2º** Mediante decisão irrecorrível, poderá o(a) Relator(a) admitir de ofício ou a requerimento, em prazo que fixar, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, sobre a questão da repercussão geral.

A matéria está assim disciplinada pelo Código de Processo Civil, com as alterações introduzidas pela Lei nº 11.418/2006:

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.

Art. 324. Recebida a manifestação do(a) Relator(a), os demais ministros encaminhar-lhe-ão, também por meio eletrônico, no prazo comum de 20 (vinte) dias, manifestação sobre a questão de repercussão geral. **Parágrafo único.** Decorrido o prazo sem manifestações suficientes para recusa do recurso, reputar-se-á existente a repercussão geral. **Art. 325.** O(A) Relator(a) juntará cópia das manifestações aos autos, quando não se tratar de processo informatizado, e, uma vez definida a existência da repercussão geral, julgará o recurso ou pedirá dia para seu julgamento, após vista ao Procurador-Geral, se necessária; negada a existência, formalizará e subscreverá decisão de recusa do recurso. **Parágrafo único.** O teor da decisão preliminar sobre a existência da repercussão geral, que deve integrar a decisão monocrática ou o acórdão, constará sempre das publicações dos julgamentos no Diário Oficial, com menção clara à matéria do recurso. **Art. 326.** Toda decisão de inexistência de repercussão geral é irrecorrível e, valendo para todos os recursos sobre questão idêntica, deve ser comunicada, pelo(a) Relator(a), à Presidência do Tribunal, para os fins do artigo subsequente e do artigo 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(a) Relator(a) sorteado(a), 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(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 pedir-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. **Art. 329.** A Presidência do Tribunal promoverá ampla e específica divulgação do teor das decisões sobre repercussão geral, bem como formação e atualização de banco eletrônico de dados a respeito.”

§ 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. (Grifos nossos)

Interessa-nos em especial o disposto no § 1º do art. 543-A, segundo o qual a repercussão geral estará presente sempre que houver *“questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa”*. Além disso, a lei considera presente a repercussão geral sempre que o recurso tiver por objeto decisão contrária a Súmula ou jurisprudência o Supremo Tribunal Federal.

3.3 REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELA FAZENDA PÚBLICA – PROPOSTA DE ANÁLISE À LUZ DO INTERESSE PÚBLICO

Sem pretender uma análise procedimental sobre a demonstração pelo recorrente e a decisão pela Corte acerca da “repercussão geral”, almejamos tão-somente delinear em que medida os recursos extraordinários interpostos pela Fazenda Pública podem evidenciar repercussão geral, a merecer apreciação pelo Supremo Tribunal Federal.

A tentativa de exemplificação do que seria a “repercussão geral” do ponto de vista econômico, político, social e jurídico é freqüente nos trabalhos doutrinários, tendo como parâmetro a arguição de relevância⁸⁸.

O Ministro Victor Nunes Leal⁸⁹ defendia a exigência da ‘alta relevância da questão suscitada’ e sustentava que o conceito da relevância deve ser feito especialmente do ponto de vista do interesse público:

Antes de tudo, a relevância, para esse efeito, será apurada especialmente do ponto-de-vista do interesse público. Em princípio, qualquer problema de aplicação da lei é de interesse público. Mas, na prática, muitas questões têm repercussão limitada às partes, ou a pequeno número de casos, e há problemas legais cujas conseqüências são muito reduzidas, mesmo para as partes, servindo antes como pretexto para manobras protelatórias ou que visam a subtrair o mérito do litígio ao direito aplicável. Muitas controvérsias sobre o direito processual estão compreendidas nesta última hipótese.

Já temos, portanto, um primeiro balizamento: o interesse público da decisão a ser tomada, ou, melhor, o seu reflexo além do exclusivo interesse das partes litigantes. Seria impraticável dizer a priori quais sejam essas questões, mas alguns novos esclarecimentos tornarão a idéia mais acessível.

[...]

⁸⁸ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Repercussão Geral. **Revista do IASP**. N. 19, Jan-jun/2007, p. 368-371: “O que cabe à doutrina fazer, portanto é, com base nos elementos fornecidos pelo direito comparado, e também em tudo o que se produziu à luz do ordenamento jurídico anterior, em que se previa a figura da arguição de relevância, alistar e analisar critérios para que se reconheça, na questão posta subjudice, a tal repercussão geral.”

⁸⁹ O Requisito da ‘Relevância’ para Redução dos Encargos do Supremo Tribunal. **Revista Forense**. V. 213. Jan-Mar/1966, p. 22-27.

O interesse público da controvérsia é, assim, o índice mais seguro para se determinar a relevância da questão de direito suscitada: 'Sem dúvida, o conceito de importância está relacionado com a importância das questões para o público, em contraste com sua importância para as partes interessadas.

Também o Ministro Evandro Lins e Silva⁹⁰ propôs que a causa seria relevante se trouxesse em si mesma um interesse público ou se encerrasse uma garantia fundamental do cidadão:

A relevância tende a ser condição preliminar de todos os casos de recurso extraordinário. Mesmo antes da Emenda Regimental n. 3 já se encontrava, em decisões do STF, alusão à relevância como motivo para conhecimento do apelo: 'Por outro lado deve-se considerar a relevância da matéria em debate, aí entendida a relevância como ofensa ao interesse público, ao interesse geral, ao interesse nacional' (RTJ 42/199)

[...]

Dentro de um conceito genérico, a causa é relevante quando traz, em si mesma, um interesse público ou encerra uma garantia fundamental do cidadão.

[...]

O interesse puramente privado, a mera disputa de bens materiais não se enquadra, em princípio, no requisito inovador. A relevância tem outro alcance e visa à tutela de bens jurídicos de outro porte e significação, abrangendo interesses superiores da Nação, questões de estado civil, direitos fundamentais do homem.

No mesmo sentido a lição de Sérgio Bermudes⁹¹:

Depois de acentuar, em expressão muito feliz, que 'o critério da relevância constitui uma válvula que procura compensar as restrições ao recurso extraordinário', o eminente Min. Djaci Falcão procurou, com sua autoridade de mestre de direito e de juiz da Suprema Corte, sob cuja Presidência se implantou a inovação, explicar os critérios que norteiam o STF, na determinação do que seja questão federal relevante, afirmando:

⁹⁰ O Recurso Extraordinário e a Relevância da Questão Federal. **Revista dos Tribunais**. V. 485. Mar/1976, p. 11-15.

⁹¹ Arguição de Relevância da Questão Federal. **Enciclopédia Saraiva do Direito**. V. 7, p. 435-448.

‘Considera-se aí o interesse público de maior monta, a justificar um novo exame da questão, e não o interesse exclusivo das partes, de repercussão limitada. Há de se ponderar o interesse público da questão suscitada, na sua profundidade e na sua extensão. Outrossim, o exame da alta relevância da questão federal, exposta pelo recorrente, fica ao prudente arbítrio dos juízes da Corte. A prudente discricção, comportamento que se incorpora à tradição da nossa Corte, dirá com o tempo do valor da inovação’.

Parece que o interesse público da matéria versada no acórdão recorrido, a repercussão da decisão na ordem jurídica, na vida social, a necessidade de assegurar, mediante o pronunciamento do STF, a uniformidade de aplicação de regra de direito de ampla abrangência são fatores que consubstanciam a relevância da questão federal.

Veja-se que a noção de interesse público, neste contexto, não se resumia à do *interesse público primário*, mas atingia também uma conotação de *interesse transindividual, coletivo*, na medida em que a questão relevante deveria necessariamente extrapolar o âmbito estrito das relações entre as partes.

Inegável, entretanto, que entre nós a idéia da relevância da questão federal sempre passou pela noção de “interesse público”, ainda que jamais tenha chegado ao ponto de conceituar, como na Alemanha, o simples fato de o Estado ser parte na demanda como uma das hipóteses para o reconhecimento da relevância do tema a ser apreciado pela Suprema Corte⁹².

A noção da “repercussão geral” não difere substancialmente da idéia de “relevância”, apesar de todas as diferenças já apontadas entre os dois institutos. Com efeito, também o conceito do que tem “repercussão geral” passa pela idéia de que o julgamento da demanda vai extrapolar o mero interesse das partes, podendo afetar a própria coletividade, mas também pelo conceito de “interesse público”. Estes dois elementos (repercussão objetiva da decisão e interesse público) estão sempre presentes nos trabalhos doutrinários mais recentes, que tratam especificamente do requisito da repercussão geral no recurso extraordinário:

Ao não utilizar o termo ‘relevância’, como previsto em nosso sistema constitucional anterior (arguição de relevância), e sim ‘repercussão geral’, o

⁹² VIANA. Juvêncio Vasconcelos. Questão de Repercussão Geral (§ 3º do art. 102 da Constituição Federal) e Admissibilidade do Recurso Extraordinário. **Revista Dialética de Direito Processual**. N. 30. Set/2005, p. 81.

legislador deixou evidente que o recurso extraordinário deve possuir importância geral para ser julgado. Uma causa é provida de repercussão geral quando há interesse geral pelo seu desfecho, ou seja, interesse público, e não somente dos envolvidos naquele litígio. No momento em que o julgamento daquele recurso deixar de afetar apenas as partes do processo, mas também uma gama de pessoas fora dele, despertando-lhes interesse, tem aquela causa repercussão geral.⁹³ (Grifo nosso)

“Evidentemente a expressão geral não há que ser entendida no sentido de abrangente. Na verdade, pensamos que a terminologia usada no sistema anterior era melhor, pois traduzia de forma mais feliz o fenômeno a que se referia: trata-se de uma questão relevante, importante, que faz diferença.

Pode-se pensar que uma questão seja relevante do ponto de vista estritamente jurídico, quando está em jogo um conceito de um instituto básico do direito, como por exemplo, o direito adquirido; haverá relevância social, apta a ensejar o julgamento do recurso extraordinário, quando se tratar, por exemplo, de ações que versem sobre moradia, escola, e mesmo sobre a legitimidade do Ministério Público para intentar estas ações; relevância econômica haverá numa ação em que se discuta sobre a privatização de serviços públicos essenciais; e relevância política se encontrará quando a causa, em que tenha nascido a pretensão recursal extraordinária, deva gerar uma decisão capaz de repercutir em relações internacionais.

Interessante observar que certas ações coletivas envolverão, só pelo fato de serem coletivas questões de repercussão geral, até pelo número de pessoas atingidas.⁹⁴

Assim é que, havendo *interesse público* na demanda, a matéria será *relevante*, oferecerá *repercussão geral*, a ensejar o julgamento do recurso extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal. E haverá interesse público em todas as causas em que o ente público é parte no processo, donde se conclui que nos recursos extraordinários interpostos pelo advogado público a repercussão geral estará sempre presente.

Não se desconhece as posições doutrinárias em sentido contrário⁹⁵ mas que, certamente, não levam em consideração dois pontos essenciais, quais sejam:

⁹³ PEREIRA, Vinicius. Questões Polêmicas acerca da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário. **Juris Plenum**. N. 14, mar/2007, p. 103-112.

⁹⁴ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Repercussão Geral. **Revista do IASP**. N. 19. Jan-jun/2007, p. 370.

1) no Estado Democrático de Direito a Fazenda Pública procura harmonizar a defesa do ente público em juízo com a defesa do interesse público primário; e 2) em consonância com o princípio da lealdade processual a Fazenda Pública tem evitado a interposição de recursos meramente protelatórios, notadamente para as Cortes Superiores, somente levando à apreciação dos Tribunais as questões que representem afronta à Constituição Federal, à lei ou a qualquer dos princípios que regem a Administração Pública.

Merece destaque o seguinte trecho da tese apresentada pelos i. colegas Procuradores dos Estados do Acre e do Paraná, ainda no ano de 2000, ao analisar o tema relativo ao prequestionamento no recurso extraordinário interposto pelo ente público, à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito⁹⁶:

Na maioria das causas defendidas pelo advogado público, evidencia-se, indubitavelmente, o interesse público primário e não o secundário.

[...]

Desse modo, sendo o Estado parte em uma lide, na condição de gestor da coisa pública, e, cabendo ao advogado público a defesa do interesse público, obstaculizar o acesso às instâncias superiores significa, em última análise, impedir a satisfação do interesse social, em prejuízo de toda a sociedade.

Também não se pode perder de perspectiva que, diversamente do que ocorria com a arguição de relevância, no caso da repercussão geral há presunção relativa da sua existência no recurso extraordinário interposto, tanto assim que a lei exige o voto qualificado de dois terços dos membros do tribunal para a rejeição do recurso com fulcro na ausência desse requisito (art. 102, § 3º CF/88). Ademais, a

⁹⁵ BERALDO, Leonardo de Faria. Ob.cit. p. 148: “O interesse do Poder Público, apesar de ser direito indisponível, não significa que sempre configurarão questão relevante.” Ainda à época da arguição de relevância, ao delimitar o que seria a “relevância da questão federal” Calmon de Passos fez questão de esclarecer que o interesse público a caracterizar a relevância não se confundiria com o interesse do ente público (PASSOS, J. J. Calmon. O Recurso Extraordinário e a Emenda N. 3 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Processo**. N. 5. Jan-Mar/1977, p. 43-60): “O interesse público, para configuração da relevância, não pode ser entendido como interesse do Estado, do poder politicamente instituído, por qualquer de seus órgãos, ou visto do prisma de qualquer de suas funções, colocando-se como desmerecedor de apreço e valoração o interesse privado objeto da lide.”

⁹⁶ LIMA, Maria Cesarineide de Sousa; OLIVEIRA, Marize Anna Monteiro de Oliveira; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Pquestionamento e Interesse Público à Luz do Paradigma do Estado Democrático de Direito. XXVI Congresso Nacional dos Procuradores de Estado. Livro de Teses e Comunicações. Goiânia, 2000, p. 283-306.

posição ora defendida, no sentido de que o recurso extraordinário interposto pelo ente público sempre terá repercussão geral, não impede que seja alcançado o resultado almejado com a implantação da medida – diminuição da quantidade de recursos julgados pelo Supremo Tribunal Federal – uma vez que, a teor do disposto no Código de Processo Civil, o Supremo Tribunal Federal apenas analisará alguns dos recursos com a mesma controvérsia (art. 543-B, § 1º).

Não se pretende dizer que a repercussão geral estará presente em todo e qualquer recurso extraordinário interposto⁹⁷, mas que haverá repercussão geral em qualquer recurso extraordinário interposto pela Fazenda Pública em que esta defende o interesse público primário. Também nos casos em que a Fazenda Pública defende apenas o erário ou o patrimônio público, ainda que não se possa identificar, *prima facie*, o interesse público primário, o recurso extraordinário apresentará repercussão geral, na medida em que o patrimônio público é patrimônio comum à toda a coletividade, e a sua preservação repercute para toda a sociedade.

Neste sentido BRAWERMAN, André⁹⁸:

A regra geral a ser adotada pelo Supremo Tribunal Federal é, portanto, a de que as causas defendidas pela advocacia pública, que em sua essência tem a defesa do interesse público, são relevantes para a sociedade e, por esse motivo, presumem-se preenchidos os critérios de repercussão geral para a admissibilidade do recurso extraordinário. A rigor, seria até mesmo dispensável a comprovação de repercussão geral, eis que seria o interesse público o pressuposto de cada recurso extraordinário interposto pela advocacia pública.

Assim, o conceito a ser dado pelo Supremo Tribunal Federal para repercussão geral deve ser coerente com o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que é o princípio geral de direito inerente a qualquer sociedade. [...]. (Grifo nosso)

⁹⁷ BERALDO, Leonardo de Faria. “A argüição de Relevância da Questão Constitucional no Recurso Extraordinário sob o Prisma da EC 45/2004”. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**. N. 35. Maio-jun/2005, p. 139-153. Ao discorrer sobre o conceito de relevância, critica a adoção do instituto, eis que “qualquer violação à Constituição ou a legislação infraconstitucional é relevante por excelência, não se podendo, sequer, cogitar em irrelevância neste ponto”. E continua: “Daí porque, na nossa opinião, falar-se em ‘relevância da questão constitucional’ é pleonasma. É o mesmo que dizer que vai ‘subir para cima’ ou ‘descer para baixo’! Ou seja, é redundante.”

⁹⁸ Ob.cit. p. 189.

Veja-se que o autor utiliza, para a sua conclusão no sentido de que o recurso extraordinário interposto pela Fazenda Pública sempre apresentará repercussão geral, a noção de interesse público *stricto sensu*, e não a idéia do processo objetivo, além do interesse das partes litigantes:

O pressuposto de que se deve portanto partir na apreciação do recurso extraordinário alinhavado pela advocacia pública é o de que os interesses envolvidos e a finalidade do êxito recursal é sempre de outrem: o da coletividade. É em nome do interesse público – do corpo social – que foi redigido e interposto o recurso extraordinário. [...]

Seguindo esse raciocínio, a derrota em uma ação judicial defendida pela advocacia pública representa, por via reflexa, a derrota da própria sociedade. Não é por outro motivo que a legislação processual trata de forma diferenciada a advocacia pública em juízo, sem que isso seja considerado violação do princípio constitucional da isonomia das partes.[...]

Da mesma forma, devemos entender que as questões defendidas pela advocacia pública devem ter um tratamento diferenciado, privilegiado, em relação às outras demandas, no que se refere à admissibilidade do recurso extraordinário, devendo existir uma presunção iure tantum de repercussão geral das questões constitucionais para as causas públicas.[...]

Isso não significa, em absoluto, que os recursos extraordinários elaborados pelos advogados públicos não possam vir a ser recusados em sua admissibilidade, sob a alegação de falta de repercussão geral. Longe disso, significa tão-somente que a presunção nesses casos é a de que o recurso extraordinário, por ter sido elaborado pela advocacia pública, tem muito maior probabilidade de ter repercussão geral do que a massa geral de recursos extraordinários que chegam ao Supremo Tribunal Federal⁹⁹

Concluimos que, nestes casos (defesa do ente público em juízo que se harmoniza com a defesa do interesse público) haverá, necessariamente, repercussão geral no recurso extraordinário interposto pelo Advogado Público, cujo mérito deve ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal, se presentes, evidentemente, os demais requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário. Tanto mais quando se considera que, no atual estágio do Estado Democrático de Direito, o ente público evita a interposição de recursos meramente protelatórios,

⁹⁹ Ob. cit. p. 191-195.

somente levando à apreciação da Suprema Corte os casos em que a defesa do erário, do patrimônio público, do Estado, represente também, ainda que indiretamente, ofensa ao interesse público primário.

4 REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELA FAZENDA PÚBLICA – A INCIPIENTE ORIENTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

4.1 MATÉRIAS QUE APRESENTAM E MATÉRIAS QUE NÃO APRESENTAM REPERCUSSÃO GERAL, SEGUNDO A INCIPIENTE JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Cabe-nos perquirir, então, qual será o entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal quanto à configuração da “repercussão geral” nos casos concretos, que chegam àquela Corte para apreciação preliminar acerca do conhecimento do recurso extraordinário interposto.

Delimitado o objeto deste estudo, nossa especial atenção se volta para os recursos extraordinários interpostos pela Fazenda Pública, bem como para o papel a ser desempenhado pela jurisprudência daquela Corte na construção da teoria da repercussão geral do recurso extraordinário.

O eg. Supremo Tribunal Federal, com o esforço da sua Presidência, tomou a louvável iniciativa de disponibilizar, em sua página da *internet*¹⁰⁰, desde dezembro de 2007, um *link* específico sobre repercussão geral, em que se tem acesso, além de estudo sobre o tema¹⁰¹, às decisões já proferidas por aquela Corte sobre a ocorrência ou não deste instituto jurídico nos recursos extraordinários.

Podemos destacar, desta forma, algumas matérias sobre as quais o Supremo Tribunal Federal já deliberou no sentido de que apresentam repercussão geral:

1- Exigência de lei complementar para dispor sobre prescrição e decadência tributárias aplicáveis às contribuições sociais (art. 146, inc. III, da Constituição) para constituição do crédito tributário e da respectiva ação de cobrança (RE 559943 - DJ 07-12-2007);

2- Constitucionalidade, ou não, de taxa cobrada pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndios (RE 561158 - DJ 01-02-2008);

¹⁰⁰ www.stf.gov.br

¹⁰¹ No referido estudo, elaborado pelo Gabinete Extraordinário de Assuntos Institucionais, encontram-se os fundamentos, as finalidades, a natureza, a vigência, e o processamento da repercussão geral, além de questões práticas quanto ao acompanhamento das decisões de repercussão geral, gráficos e tabelas sobre os recursos extraordinários e agravos de instrumento, legislação que rege a matéria e relação dos recursos extraordinários e agravos de instrumento distribuídos com preliminar de repercussão geral.

3- Possibilidade de cobrança de ligações telefônicas sem a especificação dos pulsos a excederem o valor cobrado a título de franquia (RE 561574 - DJ 01-02-2008);

4- Controvérsia sobre a inconstitucionalidade, declarada na origem, da expressão “observado, quanto ao artigo 3º, o disposto no art. 106, inciso I, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional”, constante do artigo 4º, segunda parte, da Lei Complementar nº 118/2005 (RE 561908; DJ 07-12-2007)

5- Definição do alcance de imunidade quanto à Contribuição Social sobre o Lucro no que a Corte de origem refutou a não-incidência do tributo (RE 564413 - DJ 14-12-2007);

6- Cláusula constitucional da reposição do poder aquisitivo dos vencimentos – Artigo 37, inciso X, CF/88 - definição do direito dos servidores a indenização (RE 565089; DJ 01-02-2008);

7- Alcance da expressão “folha de salários” versada no artigo 195, inciso I, da Carta da República, referente à contribuição previdenciária patronal, considerado o instituto abrangente da remuneração (RE 565160 - DJ 01-02-2008);

8- Controvérsia sobre a obrigatoriedade de o Poder Público fornecer medicamento de alto custo (RE 566471 - DJ 07-12-2007);

9- Subsistência do artigo 13 da Lei nº 8.620/93, a prever a responsabilidade solidária dos sócios ante contribuição social devida por pessoa jurídica a revelar sociedade por cotas de responsabilidade limitada (RE 567932 - DJ 14-12-2007);

10- Controvérsia sobre a constitucionalidade da restrição à participação em concurso público de formação de Cabos da Polícia Militar fundada na circunstância de o candidato ter sido denunciado pela prática do crime previsto no artigo 342 do Código Penal (RE 560900 – DJ 28-03-2008);

11- Possibilidade do fracionamento do valor da execução proposta contra a Fazenda Pública de Estado-membro, para pagamento de honorários advocatícios (RE 564132 – DJ 28-03-2008);

12- Questão afeta à inelegibilidade de ex-cônjuge de prefeito reeleito (RE 568596 – DJ 02-05-2008);

13- Transgressão aos artigos 206, V e 205, § 5º a CF/88, ante a eficácia e elasticidade do disposto na Lei nº 8.742/93, que prevê os requisitos para a

comprovação da condição de miserabilidade para fins de recebimento de benefício assistencial de prestação continuada (RE 567985 DJ 11-04-2008);

14- Reajuste de 11,98% para servidores públicos (URV – Lei 8.880/1994) – alegação de violação ao disposto nos artigos 5º, XXXVI, 37, XIV e 169, § 1º, I e II da CF/88 (RE 561836 DJ 22-02-2008);

15- Controvérsia acerca da constitucionalidade dos artigos 39, § 2º e 42, parágrafo único da Lei estadual nº 8.820/89/RS, que dispõe sobre a exigência da Fazenda de somente autorizar e impressão de documentos fiscais, encontrando-se o contribuinte em mora, ante a prestação de garantia, visando a prevenir o inadimplemento de débitos futuros (RE 565048 DJ 11-04-2008);

16- Contribuição para custeio do serviço de iluminação pública e limitação de competência dos municípios – artigo 149-A da CF/88 (RE 573675 DJ 11-04-2008);

17- Constitucionalidade do art. 18, § 2º da MP nº 2.215-10/01, que possibilita o pagamento de soldo inferior a um salário mínimo ao praça prestador de serviço militar inicial obrigatório – alegada violação aos artigos 1º, III e LV, 5º, *caput*, 7º, IV e VII da CF/88 (RE 570177 DJ 29-02-2008);

18- Constitucionalidade da lei estadual que restringe a investidura de parentes em cargos em comissão no que tange ao Município – alegada contrariedade aos artigos 5º XIII, 29, 37, *caput*, I e II e 125 da CF/88 (RE 570392 DJ 22-02-2008);

19- Alegada violação aos artigos 158, IV e 160 da CF/88 – reconhecimento do direito do município de Timbó de ver reembolsado das diferenças dos valores de ICMS retidos em razão do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – PRODEC (RE 572762 DJ 11-04-2008);

20- Expedição de precatório relativamente à parte incontroversa antes do trânsito em julgado; inviabilidade do fracionamento do valor da execução, a fim de que não se faça em parte por requisição para pagamento imediato e em parte por precatório – artigo 100, §§ 1º e 4º da CF/88 (RE 568647 DJ 11-04-2008; RE 573872 DJ 11-04-2008 e RE 578695 DJ 09-05-2008);

21- Possibilidade de o adicional de insalubridade do servidor público ter como base de cálculo o salário mínimo, tendo em vista o disposto no artigo 7º, inciso IV da CF/88 (RE 565714 DJ 22-02-2008);

22- Possibilidade de extensão aos servidores inativos e pensionistas da Gratificação de Desempenho da Atividade de Ciência e Tecnologia – GDACT em grau máximo – artigo 40, § 8º da CF/88 e artigos 6º, parágrafo único e 7º da EC 41/03 e 3º da 47/05 (RE 572884 DJ 09-05-2008);

23- Limite máximo da alíquota do imposto de exportação – questão afeta à exclusividade da competência para sua alteração em razão do disposto no artigo 153, § 1º da CF/88 (RE 570680 DJ 09-05-2008);

24- Inconstitucionalidade do artigo 12 da LC 7/70 e do artigo 3º da LC 8/70 em face do disposto no artigo 173, § 1º, II da CF/88 – tratamento mais gravoso para as empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica, por se sujeitarem à contribuição ao PASEP, em relação às empresas privadas, que recolhem a contribuição ao PIS (RE 577494 DJ 09-05-2008);

25- Recepção pela EC nº 20/98 do artigo 1º, inciso I da Lei Complementar nº 51/1985; adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria a servidores cujas atividades não são exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (RE 567110 DJ 29-02-2008);

26- Alcance da norma asseguradora do acréscimo referente às férias; indenização devida ao servidor pelo rompimento da relação jurídica mantida com o Estado – alegada violação ao disposto nos artigos 5º, II, 37, *caput*, 61, § 1º, II, a, da CF/88 (RE 570908 DJ 29-02-2008);

27- Instituto da estabilidade financeira de servidor público que tenha incorporado à sua remuneração adicionais por tempo de serviço ou parcela relativa a função ou cargo comissionado por ele exercido (RE 563965 DJ 18-04-2008);

28- Incidência da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) sobre receitas de exportação, à luz do disposto no artigo 149, § 2º, I, da CF/88 (RE 566259 DJ 09-05-2008);

29- Crédito prêmio do IPI (artigo 1º Decreto-lei 491/69) – extinção pelo artigo 41, § 1º do ADCT (RE 577302 DJ 02-05-2008);

30- Artigo 118, § 3º do Regimento Interno do Superior Tribunal Militar – inconstitucionalidade à luz do disposto nos artigos 5º, LV e LX e 93, IX da CF/88 (RE 575144 DJ 11-04-2008);

31- Natureza do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas Estadual – análise definitiva de atos de admissão de pessoal – caráter opinativo ou mandamental – artigos 5º LIV, 31, § 1º, 37, *caput* e I, 71, III e 93, IX da CF/88 (RE 576920 DJ 11-04-2008);

32- Interpretação do artigo 37, XIV da CF/88 – incidência do adicional por tempo de serviço sobre a remuneração do servidor (RE 563708 DJ 22-02-2008);

33- Cobrança de tarifa de assinatura de serviço de telefonia fixa – alegação de violação aos artigos 5º, XXXVI e LIV, 37, XXI, 98, I, 109, I e 170, V, da CF/88 (RE 567454 DJ 28-03-2008);

34- Contratação temporária de servidor regida por lei local anterior à CF/88 – competência para o julgamento da causa (RE 573202 DJ 11-04-2008);

35- Capitalização mensal de juros – MP nº 2.170-36 – artigo 62 da CF/88 (RE 568396 DJ 11-04-2008);

36- Artigos 145, § 1º e 155, § 1º, IV, da CF/88 – controvérsia acerca da constitucionalidade do artigo 18 da Lei estadual nº 8.821/89/RS que prevê sistema progressivo de alíquotas para o imposto sobre a transmissão *causa mortis* (RE 562045 DJ 29-02-2008);

37- Artigo 195, § 7º da CF/88: disciplina sobre as exigências para concessão de imunidade às entidades beneficentes de assistência social – disciplina por lei complementar ou por lei ordinária? (RE 566622 DJ 25-04-2008);

38- Base de cálculo da COFINS – Lei 10.833/03 e sua harmonia com os artigos 1º, parágrafo único, 5º, *caput*, 61, 62, 150, incisos II e IV, 154, inciso I, 195, I, b, IV e § 4º e art. 246 da CF/88 (RE 570122 DJ 11-04-2008);

39- “Seguro apagão” - Natureza jurídica dos encargos previstos na Lei 10.438/02 (tarifa ou tributo), em face do disposto nos artigos (RE 576189 DJ 11-04-2008);

40- Reestruturação administrativa de autarquia distrital e criação de cargos públicos sem observância do processo legislativo – alegada inconstitucionalidade dos Decretos 26.118/2005 e 25.975/2005 em face da Lei Orgânica do Distrito Federal (RE 577025 DJ 18-04-2008);

41- Contribuição para o PIS e COFINS – importação - desembaraço aduaneiro – base de incidência – análise da constitucionalidade da expressão

“acrescido do valor do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte interestadual e intermunicipal e de Comunicação” – inciso III do § 2º do artigo 149 da CF/88 (RE 559607 DJ 22-02-2008).

Veja-se que dos 43 (quarenta e três) casos¹⁰² em que o eg. Supremo Tribunal Federal reconheceu a presença da repercussão geral, nada menos do que 38 (trinta e oito)¹⁰³ envolvem de alguma forma o interesse público, sendo certo que destes últimos o Poder Público figura como recorrente em 22 (vinte e dois)¹⁰⁴.

Por outro lado, já deliberou aquela Corte que não apresentam repercussão geral os recursos extraordinário que procuram discutir os seguintes temas:

1- Redução de ofício pelo juiz da multa diária fixada na liquidação de sentença (RE 556.385 - DJ 07-12-2007);

2- Indenização por danos moral e material à luz do Código de Defesa do Consumidor (RE 565.138 - DJ 07-12-2007);

3- Constitucionalidade da Lei Distrital n. 2.740/2001, que obriga a instalação de semáforo com dispositivo de acionamento pelos próprios pedestres, nas faixas nela especificadas (RE 565506 - DJ 01-02-2008);

4- Constitucionalidade da adoção do prazo de vinte anos para o pagamento de Títulos da Dívida Agrária, a que se refere o art. 184 da Constituição da República, ao pagamento de parcelas em dinheiro fixadas pela sentença que julgou o processo de desapropriação (RE 565653 - DJ 01-02-2008);

¹⁰² Observe-se que há itens que contemplam a mesma matéria, analisada em mais de um RE.

¹⁰³ Itens 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 34, 36, 37, 38, 39, 40 e 41.

¹⁰⁴ RE 567932/ RS - RECTE: UNIÃO; RE 566471/RN - RECTE: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE; RE 561908/RS - RECTE: UNIÃO; RE 559943/RS - RECTE: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS; RE 567985 – RECTE: INSS; RE 561836 – RECTE: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE; RE 570392 – RECTE: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL; RE 572762 – RECTE: ESTADO DE SANTA CATARINA; RE 568647 – RECTE: UNIÃO; RE 572884 – RECTE: IBGE; RE 567110 – RECTE: INSTITUTO DA PREVIDÊNCIA DO ACRE; RE 570908 – RECTE: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE; RE 573872 – RECTE: UNIÃO; RE 576920 – RECTE: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL; RE 563708 – RECTE: ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL; RE 573202 – RECTE: ESTADO DO AMAZONAS; RE 578695 – RECTE: INSTITUTO DA PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL; RE 562045 – RECTE: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL; RE 577025- RECTE: DISTRITO FEDERAL; RE 559607 – RECTE: UNIÃO; RE 560900 – RECTE: DISTRITO FEDERAL; RE 564132 – RECTE: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

5 - Desvio de finalidade do decreto de desapropriação restrita ao caso concreto - não transcendência do interesse das partes (RE 566198; DJ 01-02-2008);

6- Recepção pela Constituição de 1988 da exigência de cobrança amigável prévia à execução fiscal, prevista no art. 71 do Código Tributário do Município de Campo Grande, de 23 de outubro de 1973 (RE 568657; DJ 01-02-2008);

7- Extensão aos professores aposentados da rede pública de ensino do Estado de São Paulo dos benefícios denominados “bônus” e “bônus mérito” previstos nas Leis Complementares estaduais n^{os} 891/2000, 909/2001, 928/2002, 948/2003 e 963/2004 (RE 565713; DJ 28-03-2008);

8- Aplicação da prescrição prevista no artigo 7^o, inciso XXIX da CF/88, na redação dada pela EC 28/00, ao direito do trabalhador rural contratado antes da referida emenda mas propôs a ação trabalhista após a sua publicação (RE 570532 DJ 02-05-2008);

9- Responsabilidade civil do Estado – dano moral – emissão de CPF em duplicidade – questão restrita ao interesse das partes (RE 570846 DJ 14-03-2008);

10- Equiparação remuneratória entre procuradores autárquicos e procuradores de Estado (segundo a jurisprudência do STF não é possível equiparar as referidas categorias profissionais – precedente ADI 1.434-MC) (RE 562581 DJ 22-02-2008);

11- Possibilidade de acumulação de cargos militar e de magistério – artigos 37, XVI, b, 42, § 1^o, e 142, § 3^o, II e VIII (RE 579720 DJ 02-05-2008).

Dos 11 (onze) casos analisados em que o eg. STF entendeu afastada a repercussão geral da matéria, 09 (nove) têm o ente público em algum dos pólos da demanda.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto da repercussão geral, como não poderia deixar de ser dada a novidade do instituto, ainda caminha para uma definição mais consolidada.

Entretanto, podemos verificar que se por um lado o interesse público está presente na grande maioria dos casos analisados em que aquela Corte concluiu pela configuração da repercussão geral (38 em 43), por outro lado na maioria dos casos em que a repercussão geral restou afastada também o interesse público

estava presente, figurando a Fazenda Pública como em um dos pólos do recurso extraordinário ao final não apreciado (09 em 11).

Também é possível constatar que aquela eg. Corte tem deliberado mais pela presença do que pela ausência do requisito nos casos concretos analisados em que o interesse público está envolvido, a sinalizar para o forte vínculo, já apontado neste trabalho, entre repercussão geral e interesse público primário.

4.2 O PAPEL DO INTERESSE PÚBLICO NA CONFIGURAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL – ANÁLISE DE ALGUNS CASOS JÁ JULGADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Uma análise das razões de decidir em alguns dos casos catalogados em que o ente público figura como parte pode fornecer uma noção clara de como o Supremo Tribunal Federal tem encarado o interesse público dentro do contexto da repercussão geral do recurso extraordinário.

A alegação do ente público no sentido de que o recurso extraordinário deve ser apreciado por envolver milhares de ações sobre o mesmo tema mereceu

acolhida pelo Supremo Tribunal Federal. Assim entendeu aquela Corte ante o inegável conteúdo coletivo do direito debatido¹⁰⁵, pela projeção da questão para inúmeros administrados que se encontram na mesma situação jurídica¹⁰⁶, bem como pela existência de inúmeros processos com idêntica matéria, a merecer o pronunciamento do Supremo¹⁰⁷.

Ressalte-se que no julgamento do RE 559.943/RS, em que o INSS, recorrente, responsável pela arrecadação e fiscalização de todas as contribuições previdenciárias federais, alegou repercussão geral porque *“a diminuição dos prazos de decadência e prescrição das contribuições previdenciárias, de 10 para 5 anos, pode acarretar prejuízos irreparáveis aos cofres públicos e, conseqüentemente, aos beneficiários e dependentes da Previdência Social”*¹⁰⁸, o eg. Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão econômica, social e jurídica da questão constitucional trazida aos autos.

Em pelo menos dois casos, entretanto, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a circunstância de ter a Corte de origem declarado a inconstitucionalidade de lei federal em matéria tributária por si só já configura repercussão geral. No entendimento do Ministro Marco Aurélio¹⁰⁹:

“Está-se diante de questão a revelar, realmente, a repercussão geral. Para assentá-la, na minha óptica, nem se mostraria necessária a veiculação da matéria em inúmeros conflitos de interesse sob a apreciação do Judiciário. Suficiente seria o fato de a Corte de origem haver declarado a inconstitucionalidade de lei federal a versar tema tributário, sendo protocolado o extraordinário com base na alínea ‘b’ do inciso III do artigo 102 da Carta da República. Cumpre ao Supremo elucidar, no caso, a exigência ou não de lei complementar.”

¹⁰⁵ Direito à saúde – RE 566.471/RN.

¹⁰⁶ Contribuintes – incidência de contribuição social sobre verba de cunho indenizatório – RE 565.160/SC. Cidadãos – destinatários da cobrança da taxa de utilização potencial do serviço de extinção de incêndios – RE 561.158/MG.

¹⁰⁷ Reajuste salarial dos servidores públicos – RE 565.089/SP. Contribuição social sobre o lucro – exclusão da base de cálculo as receitas oriundas das operações de exportação efetuadas a partir da EC nº 33/2001 – RE 564.413/SC.

¹⁰⁸ Constitucionalidade dos artigos 45 e 46 da Lei nº 8.112/91 em face do artigo 146, inciso III, alínea ‘b’ da Constituição Federal.

¹⁰⁹ RE 567.932/RS. O mesmo fundamento foi adotado no RE 561.908/RS.

Quando o acórdão recorrido diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal há presunção de existência da repercussão geral, e neste caso a Corte deve decidir desde já o mérito do recurso extraordinário, como ocorreu no julgamento do RE 575.397/DF¹¹⁰, no qual o eg. TST manteve a decisão do TRT da 10ª Região havia negado seguimento ao recurso de revista que discutia a aplicação da regra de juro introduzida pela Medida Provisória nº 2.180-35/2001 aos processos afetos à Justiça do Trabalho.

Vejam os casos envolvendo interesse público em que o Supremo Tribunal Federal entendeu que não estaria presente a repercussão geral. Em um dos casos analisados entendeu aquela Corte que a questão constitucional seria “*restrita ao interesse do Município Recorrente*”¹¹¹, muito embora seja interessante registrar entendimento divergente do Ministro Marco Aurélio, no sentido de que a repercussão geral estaria presente ante o envolvimento do princípio constitucional do acesso ao Judiciário.

Também com voto divergente do Ministro Marco Aurélio e voto condutor da Ministra Carmem Lúcia aquela eg. Corte entendeu por ausente a repercussão geral no caso em que a questão não transcenderia ao interesse das partes, apesar de reconhecer a i. Relatora que a questão em tese - relativa à competência para a desapropriação - tem relevância jurídica¹¹². No mesmo sentido – a questão não transcenderia o interesse das partes – aquela eg. Corte afastou a repercussão geral em discussão acerca da incidência do lapso de vinte anos a que alude o art. 184 da CF/88 às parcelas pagas em pecúnia e decorrentes de sentença que julga processo de desapropriação, sujeitas à sistemática dos precatórios e à possibilidade de parcelamento contida no art. 78 do ADCT¹¹³.

Segundo o Supremo Tribunal Federal, a questão “*específica, local e de efeito restrito*” também apresenta não repercussão geral, como no caso em que se discutia a constitucionalidade da Lei Distrital nº 2.740/2001, que tornou obrigatória a

¹¹⁰ DJ 11/03/2008.

¹¹¹ RE 568.657/MS – Recepção do artigo 71 do CTN pelo artigo 5º, incisos X e XXXV da CF/88.

¹¹² RE 566.198/BA. É oportuno ressaltar que, além dos dois casos já apontados, em pelo menos mais três o Ministro Marco Aurélio restou vencido quando opinou pela presença da repercussão geral no caso concreto (RE 565.653/DF, Relatora: Ministra Carmem Lúcia; RE 565.506/DF, Relatora: Ministra Carmem Lúcia; e RE 556.385/MT, Relator: Ministro Menezes Direito).

¹¹³ RE 565.653/DF.

instalação de semáforo com dispositivo de acionamento pelos próprios pedestres nas faixas nela especificadas¹¹⁴.

Pela simples amostra dos casos analisados, percebe-se a sinalização do Supremo Tribunal Federal em reconhecer a repercussão geral apenas quando a decisão envolva uma coletividade, um grande número de administrados, não sendo o fator determinante o interesse público primário envolvido no debate.

5 CONCLUSÃO

No Estado Democrático de Direito, o interesse público ganha relevância especial, identificando-se a um só tempo com o bem comum – fundamento e limitação do poder político - e com o respeito à dignidade do ser humano. Hodiernamente, a Administração Pública deve buscar preservar o interesse público com a minimização de sacrifícios também para o particular, tentando a compatibilização ou conciliação de interesses.

O papel no advogado público neste contexto é o de defender o ente público em juízo, mas procurando harmonizar esta defesa com o interesse público primário e os demais princípios que regem a Administração Pública e o Estado de Direito, máxime a moralidade e a legalidade. Emerge a conclusão de que o advogado

¹¹⁴ RE 565.506/DF.

público deve atuar também com lealdade processual, o que alcança a não interposição de recursos com intuito meramente protelatório.

A Emenda Constitucional nº 45/2004, visando à limitação do acesso ao Supremo Tribunal Federal, introduziu a denominada “repercussão geral”, requisito de admissibilidade que deverá ser demonstrado pelo recorrente na interposição do recurso extraordinário (§ 3º do artigo 102 da Constituição). Disciplinando a matéria o § 1º do art. 543-A do Código de Processo Civil prevê que a repercussão geral estará presente sempre que houver *“questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa”*. Além disso, a lei considera presente a repercussão geral sempre que o recurso tiver por objeto decisão contrária a Súmula ou jurisprudência o Supremo Tribunal Federal.

Uma vez que a Administração Pública deve buscar, primordialmente, a preservação do interesse público primário, assume especial relevância a questão afeta à admissibilidade do recurso extraordinário interposto pelo ente público, aqui analisada sob a ótica da demonstração da repercussão geral.

Os estudos sobre o tema – seja especificamente no que tange à repercussão geral seja no que tange à antiga argüição de relevância – apontam para a existência de dois pilares: a idéia de que o julgamento da demanda deve extrapolar o mero interesse das partes, podendo afetar a própria coletividade (repercussão objetiva da decisão) e o conceito de “interesse público”.

O nosso entendimento é o de que, nos casos em que a defesa do ente público em juízo harmoniza-se com a defesa do interesse público primário haverá, necessariamente, repercussão geral no recurso extraordinário interposto pelo Advogado Público, cujo mérito deve ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal, se presentes, evidentemente, os demais requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário. Tanto mais quando se considera que, no atual estágio do Estado Democrático de Direito, o ente público evita a interposição de recursos meramente protelatórios, somente levando à apreciação da Suprema Corte os casos em que a defesa do erário, do patrimônio público, do Estado, represente também, ainda que indiretamente, ofensa ao interesse público primário.

Em que pese esta conclusão, a breve análise da incipiente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto da repercussão geral, entretanto, não

aponta para este caminho. Com efeito, verificamos que se por um lado o interesse público está presente na grande maioria dos casos analisados em que aquela Corte concluiu pela configuração da repercussão geral, por outro lado na maioria dos casos em que a repercussão geral restou afastada também o interesse público estava presente.

Assim é que, ao tempo em que aquela eg. Corte delibera mais pela presença do que pela ausência do requisito nos casos concretos analisados em que o interesse público está envolvido, a sinalizar para o vínculo entre repercussão geral e interesse público primário, de outra banda a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sinaliza para o reconhecimento da repercussão geral apenas quando a decisão envolve uma coletividade, um grande número de administrados, não sendo o interesse público primário o fator determinante para a decisão.

REFERÊNCIAS

ABBUD, André de Albuquerque Cavalcanti. O Anteprojeto de Lei sobre a Repercussão Geral dos Recursos Extraordinários. *Revista de Processo*, ano 30, p.108-131, nov. 2005.

ALVES, Léo da Silva. O Serviço Jurídico na Administração Pública. *Revista de Direito e Administração Pública*, n 88, p.04-08, mar. 2005.

ARAÚJO, José Henrique Mouta. A Repercussão Geral e o Novo Papel do STF. *Revista Dialética de Direito Processual*, n. 50, p. 60-111, maio 2007.

ASSUMPÇÃO, Letícia Franco Maculan. O Contraditório no Mandado de Segurança sob o Enfoque da Advocacia Pública. *Repertório de Jurisprudência IOB*, n. 07, p. 261-256, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 29-31.

BERALDO, Leonardo de Faria. A Arguição de Relevância da Questão Constitucional do Recurso Extraordinário sob o Prisma da EC 45/2004. *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*, n. 35, p. 139-153, maio/jun. 2005.

BERMUDES, Sérgio. Arguição de Relevância da Questão Federal. *Enciclopédia Saraiva do Direito*, n. 7, p. 435-448.

BICCA, Ronald Christian Alves. *Recurso Extraordinário e Recurso Especial em Matéria Civil no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça*. Brasília: Thesaurus, 2004.

BRAWERMAN, André. Recurso Extraordinário, Repercussão Geral e Advocacia Pública. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, v. 63/64, p. 177-199, jan./dez. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 568.657/MS. Recorrente: Município de Campo Grande. Recorrido: Adão Soares Paelo. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. *DJU* 01/02/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 566.198/BA. Recorrente: Estado da Bahia. Recorrido: Kaufmann Cacau Industrial e Comercial S/A. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. *DJU* 01/02/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 565.653/DF. Recorrente: João Sedlacek Netto. Recorrido: INCRA. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. *DJU* 01/02/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 565.506/DF. Recorrente: Distrito Federal. Recorrido: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. *DJU* 01/02/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 556.385/MT. Recorrente: Odil de Almeida Campos. Recorrido: INSS. Relator: Ministro Menezes Direito. *DJU* 07/12/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 567.932/RS. Recorrente: União. Recorrido: Atacado de Confecções Três de Maio Ltda. Relator: Ministro Marco Aurélio. *DJU* 14/12/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 566.471/RN. Recorrente: Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Carmelita Anunciada de Souza. Relator: Ministro Marco Aurélio. *DJU* 07/12/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 565.160/SC. Recorrente: Empresa Nossa Senhora da Glória Ltda. Recorrido: INSS. Relator: Ministro Marco Aurélio. *DJU* 01/02/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 565.089/SP. Recorrente: Rubens Orsi de Campos Filho e outro. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Ministro Marco Aurélio. *DJU* 31/01/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 564.413/SC. Recorrente: INCASA S/A. Recorrido: União. Relator: Ministro Marco Aurélio. *DJU* 14/12/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 561.908/RS. Recorrente: União. Recorrido: Luiz Volmar Rodrigues da Silva. Relator: Ministro Marco Aurélio. *DJU* 07/12/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 561.158/MG. Recorrente: Companhia de Fiação e Tecidos Cedro e Cachoeira e outro. Recorrido: Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Marco Aurélio. *DJU* 01/02/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 559.943/RS. Recorrente: INSS. Recorrido: Abdalla Husein Humad ME. Relatora: Ministra Carmem Lúcia. *DJU* 07/12/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 575.397/DF. Recorrente: Distrito Federal. Recorrido: Daniel Ribeiro Porto. Relatora: Ministra Carmem Lúcia. *DJU* 11/03/2008.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Advocacia Pública Enquanto Função Essencial à Justiça. *Revista de Direito e Política*, v. 4, p.43-50, jan./mar. 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2002. p. 653-688.

CARVALHO, Luiz Henrique Sousa de. Direito Processual : Prerrogativas Processuais da Fazenda Pública: a Intimação Pessoal dos Representantes Judiciais dos Estados e do Distrito Federal : uma Contribuição ao Projeto de Lei nº 7.261/2002. In: CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DE ESTADO. LIVRO DE TESES, 29. *Anais...* Aracaju: J. Andrade, 2003, p. 33-41. v. 2.

CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula. A Atividade Consultiva das Procuradorias Estaduais como meio de Coibir a Prática de Atos Ilícitos e sua Eficácia para a Administração Pública. *Revista Jurídica Direito Público – Estado de Minas Gerais – Advocacia-Geral do Estado*, v. 1, p.123-129, jul./dez. 2004.

CORRÊA, Ana Maria Guelber. O Recurso Extraordinário e a Arguição de Relevância da Questão Federal. *Revista de Informação Legislativa*, n. 75, p. 189-200, jul./set. 1982.

COSTA, Emilia Viotti da. *O Supremo Tribunal Federal e a Construção da Cidadania*. São Paulo: Leje, 2001. p. 15-22, 189-193.

CORDARO, César Antonio Alves. Autonomia da Advocacia Pública na Opção pelo Pólo Processual nas Ações Populares e Ações de Improbidade Administrativa. *Revista de Direito e Política*, v. 9, p.09-20, abr/jun. 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 17-65, 209-231.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 29-35.

FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 52-56.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *A Arguição de Relevância – A Repercussão Geral das Questões Constitucional e Federal*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 1-41.

GORDILHO, Pedro. A Relevância da Questão Federal no Recurso Extraordinário. *Revista de Direito Administrativo*, v. 163, p. 315-323, jan/mar. 1986.

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. O Estado Democrático de Direito e a Incipiente Advocacia Pública Brasileira. *Revista do Tribunal Regional Federal – Primeira Região*, ano 16, n. 12, p.15-25, dez. 2004.

GRANZOTTO, Cláudio Geoffroy. Advogado de Estado. Defesa do interesse público. Independência funcional mitigada. *Jus Navegandi*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9533>>. Acesso em: 24 set. 2007.

LEAL, Vitor Nunes. O Requisito da 'Relevância' para Redução dos Encargos do Supremo Tribunal. *Revista Forense*, v. 213, p. 22-27, Jan/Mar. 1966.

LIMA, Maria Cesarineide de Sousa; OLIVEIRA, Marize Anna Monteiro; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Prequestionamento e Interesse Público à Luz do Paradigma do Estado Democrático de Direito. In: CONGRESSO NACIONAL DOS PROCURADORES DE ESTADO, 26. *Teses e Comunicações*. Goiânia: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, 2000, p. 283-306.

LINS E SILVA, Evandro. O Recurso Extraordinário e a Relevância da Questão Federal. *Revista dos Tribunais*, v. 485, p. 11-15, mar. 1976.

LÚCIO, Marco Aurélio. *O Recurso Extraordinário e a Repercussão Geral das Questões Constitucionais*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Análise da Constitucionalidade. Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Universidade do Legislativo Brasileiro, Senado Federal. Brasília – DF, 2006.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Recurso Extraordinário e Recurso Especial*. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do Patrimônio Público*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 15-72.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. O Critério de Transcendência no Recurso de Revista – Projeto de Lei nº 3.267/00. Disponível em: <http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano_II_janeiro_2001/05012001IvesRecursorevista.pdf>. Acesso em: 05 out. 2007.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 157.

MENDES, Gilmar Ferreira. Advocacia Pública, Reforma do Judiciário e Cidadania. *Revista Jurídica Consulex*, ano 7, n. 167, p.22-29, dez. 2003.

_____. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998. p. 229-265, 347-403.

NAVES, Nilson Vital. O Superior Tribunal e a Questão Constitucional. *Revista Jurídica: Procuradoria-Geral do Distrito Federal*, n. 37, p. 19-48 2003.

OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. *Monografia Jurídica: orientações metodológicas para o trabalho de conclusão de curso*. 2 ed. Porto Alegre: Síntese, 2001.

OMMATI, Fides Angélica. Advocacia Pública – algumas reflexões. *Jus Navegandi*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2111>>. Acesso em: 24 set. 2007.

PASSOS, J. J. Calmon de. O Recurso Extraordinário e a Emenda N. 3 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Processo*, n. 5, p. 43-60, Jan/Mar. 1977.

PEREIRA, Vinicius. Questões Polêmicas Acerca da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário. *Juris Plenum*. n. 14, p.103-112, mar. 2007.

PINHEIRO, Rogério Neiva. Recursos de natureza extraordinária e o ‘novo agravo’ no STF, STJ e TST: Algumas implicações da Lei 9.756/98. *Revista de Direito – Procuradoria-Geral do Estado de Goiás*. Goiânia: Kelps, 2000. p. 155-160.

PITMAN, Milderd Lima. A Repercussão Geral como Requisito de Admissibilidade do Recurso Extraordinário. *Revista Dialética de Direito Processual*, n. 42, p.126-141, set. 2006.

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. Da Necessidade de Demonstração da Repercussão Geral das Questões Constitucionais Discutidas no Recurso Extraordinário (art. 102, § 3º, da CF/88). *Revista Dialética de Direito Processual*, n. 32, p. 9-20, nov. 2005.

RODRIGUES NETTO, Nelson. A Aplicação da Repercussão Geral da Questão Constitucional no Recurso Extraordinário consoante a Lei nº 11.418/06. *Revista Dialética de Direito Processual*, n. 49, p.112-129, abr. 2007.

RODRIGUES, Maria Stella Villela Souto Lopes. *Recursos da Nova Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 15-55.

ROSAS, Roberto. Novas Perspectivas do Recurso Extraordinário. *Estudos de Direito Público em Homenagem a Aliomar Baleeiro*. Brasília: Universidade de Brasília, 1976, p. 355-371.

SANTANA, Ricardo Marcelino. O Estado em Juízo e a Utilização de Recursos Judiciais. *Revista IOB de Direito Civil e Processual Civil*, n. 47, p. 194-221, Maio/jun. 2007.

SILVEIRA, José Néri. Aspectos da Fazenda Pública em Juízo no Estado de Direito Democrático. *Revista da Procuradoria Geral do INSS*, v. 6, n. 3, p. 11-22, Out./dez. 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella (Coordenadores). *Direito Processual Público – A Fazenda Pública em Juízo*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 01/98, 146/161, 246-276.

_____. *Fundamentos de Direito Público*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 19-58.

TUCCI, José Rogério Cruz e. A ‘Repercussão Geral’ como Pressuposto de Admissibilidade do Recurso Extraordinário. *Revista dos Tribunais*, v. 848, p. 60-65 jun. 2006.

URBANO, Hugo Evo Magro Corrêa. Da Argüição de Relevância à Repercussão Geral das Questões Constitucionais no Recurso Extraordinário. *Revista Dialética de Direito Processual*, n. 47, p. 61-78, fev. 2007.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. Questão de Repercussão Geral (§3º do art. 102 da Constituição Federal) e a Admissibilidade do Recurso Extraordinário. *Revista Dialética de Direito Processual*, n. 30, p. 72-81, set. 2005.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Reforma do Judiciário : Primeiros ensaios Críticos sobre a EC n. 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 167-189.

_____. Repercussão Geral. *Revista do IASP*, ano 10, n. 19, p. 368-371. Jan./jun. 2007.