

O recurso extraordinário e o efeito multiplicador no âmbito dos Juizados Especiais Federais

1. Introdução

Os Juizados Especiais Federais, instituídos pela Lei nº 10.259/2001, significaram uma nova guinada no movimento de acesso à Justiça pátrio. Como decorrência das ações estatais - as quais atingem muitas vezes de forma idêntica milhões de pessoas - já era esperada a grande demanda por questões idênticas, tais como as relativas à correção monetária sobre o FGTS, as de correção do valor do benefício previdenciário por determinadas perdas etc.

Nesse espírito veio a lume o art. 15 da referida Lei, possibilitando ao Supremo Tribunal Federal a aplicação dos §§ 4º e 5º do art. 14 da mesma, no sentido de impedir que tais processos venham, pela via do recurso extraordinário, a obstruir por completo o trabalho daquela Corte já tão assoberbada de demandas.

Busca-se, nessas poucas linhas, demonstrar a importância prática do dispositivo como de verdadeira sobrevivência judiciária do Pretório Excelso.

2. O problema do acesso à justiça e os Juizados Especiais

Desde a década de 70 vêm-se intensificando mundialmente os estudos sobre o acesso à Justiça. Dentre os mais conhecidos e respeitados no mundo jurídico está o elaborado por CAPPELLETTI e GARTH para o "Projeto de Florença", cujas conclusões estão sintetizadas na obra "Acesso à Justiça". Nele, os insígnis juristas demonstram que um dos principais obstáculos para o acesso à Justiça é a ausência de órgãos específicos para pequenas causas, as quais por diversos motivos não chegam à apreciação da Justiça comum. É como se lê:

"Há, no entanto, necessidade real de remédios acessíveis e efetivos para pequenas causas, sem grandes (e altamente improváveis) subsídios estatais. Está claro que, em geral, as pequenas causas não serão trazidas aos tribunais regulares para serem tratadas consoante o procedimento comum, entre outras coisas porque isso não é economicamente possível(200)." ¹

No "Projeto Florença", insígnis juristas demonstram que um dos principais obstáculos para o acesso à Justiça é a ausência de órgãos específicos para pequenas causas

Os frutos desse movimento mundial também puderam ser colhidos no Brasil. Inicialmente através da Lei nº 7.283/84 com a criação dos Juizados de Pequenas Causas e, depois, já com assento constitucional (CF/88, art. 98), com o advento da Lei nº 9.099/95, instituindo os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

Assim, foi consolidado em quase todo o país o microsistema dos Juizados Especiais, instalados pela União no Distrito Federal e pelos Estados nas suas respectivas áreas de abrangência. Porém, ainda faltava a instituição dos Juizados no âmbito federal.

Foi assim que, por força da Emenda Constitucional nº 22, de 18 de março de 1999, o constituinte derivado acrescentou

¹ CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 97.



Dr. Marcos Nogueira Barcellos
Advogado da CAIXA no Rio de Janeiro
Pós-graduando em Direito Processual Civil pela Universidade Federal Fluminense - UFF

parágrafo único ao art. 99 da Constituição da República, nestes termos:

"Art. 98.
Parágrafo único. Lei federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal."

Por conseguinte, aos 12 de julho de 2001 foi editada a Lei nº 10.259, dispondo sobre "a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal". Com isso, concluíam-se o arcabouço legislativo para a instalação da Justiça especializada "nas causas cíveis de menor complexidade", na dicção do *caput* do art. 98 da Carta Magna.

3. O recurso extraordinário e as decisões dos Juizados

A competência dos tribunais superiores está disposta na Constituição da República. Assim prevêem os arts. 102, III, e 105, III, da Lei Maior, quanto ao cabimento dos recursos extraordinário e especial:

"Art. 102. Compete, precipuamente, ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
(...)

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

- contrariar dispositivo desta Constituição;
- declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;

c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.

(...)

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

(...)

III - julgar, em recurso especial, as causas decididas em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

a) contrariar tratado ou lei federal ou negar-lhes vigência;

b) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face de lei federal;

c) der a lei federal interpretação diversa da que lhe haja atribuído outro tribunal."

Os arts. 14 e 15 da Lei nº 10.259/2001 estão dentre os que mais inovaram a ordem jurídica, no sentido de uniformizar a interpretação do Direito no âmbito dos Juizados

Como se vê da comparação entre os incisos III de ambos os dispositivos constitucionais, o constituinte limitou as hipóteses de cabimento do recurso extraordinário aos casos em que houver questão ou matéria constitucional de forma direta, outorgando ao STJ a competência para a uniformização do entendimento quanto às normas federais. Deste modo, o constituinte também impediu que o cabimento viesse previsto apenas em norma regimental.²

Além disso, uma vez que o inciso III do art. 105 limitou o cabimento do recurso especial às decisões dos TRFs e dos Tribunais dos Estados, a doutrina e a jurisprudência passaram a inferir que somente será cabível recurso extraordinário das decisões das Turmas dos Juizados Especiais. Tal entendimento restou consolidado através do verbete 203 da Súmula da Jurisprudência Predominante do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

Súmula 203/STJ: "Não cabe recurso especial contra decisão proferida por órgão de segundo grau dos Juizados Especiais".

Por fim, diferentemente da Lei nº 9.099/95, que era silente a respeito, a Lei nº 10.259/2001, art. 15, trouxe previsão cla-

ra quanto ao procedimento relativo ao recurso extraordinário em sede de Juizados Especiais Federais:

"Art. 15. O recurso extraordinário, para os efeitos desta Lei, será processado e julgado segundo o estabelecido nos §§ 4º a 9º do art. 14, além da observância das normas do Regimento".

4. O efeito multiplicador de demandas e a suspensão de processos na origem - art. 15 e art. 14, §§ 4º e 5º da Lei nº 10.259/2001

Sem sombra de dúvidas, os art. 14 e 15 da Lei nº 10.259/2001 estão dentre os que mais inovaram a ordem jurídica, no sentido de uniformizar a interpretação do Direito no âmbito dos Juizados Especiais.

O art. 14 trata do procedimento quanto ao pedido de uniformização de interpretação de lei federal. Já o art. 15, da aplicação daquele procedimento em sede de recurso extraordinário. No caso em tela, o que mais nos interessa é a redação dos §§ 4º e 5º do art. 14, *ipsis litteris*:

"Art. 14.

§ 4º. Quando a orientação acolhida pela Turma de Uniformização, em questões de direito material, contrariar súmula ou jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça - STJ, a parte interessada poderá provocar a manifestação deste, que dirimirá a divergência.

§ 5º. No caso do § 4º, **presente a plausibilidade do direito invocado e havendo fundado receio de dano de difícil reparação, poderá o relator conceder, de ofício ou a requerimento do interessado, medida liminar determinando a suspensão dos processos nos quais a controvérsia esteja estabelecida.**" (grifo nosso)

Mutatis mutandis, por força do art. 15 da Lei em comento, o mesmo procedimento será observado para o processo e julgamento do recurso extraordinário. Por isso, o STF alterou o seu Regimento Interno através da Emenda Regimental nº 12, de 12.12.03, com a introdução do § 5º ao art. 321, do seguinte teor:

"Art. 321.

§ 5º. Ao recurso extraordinário interposto no âmbito dos Juizados Especiais Federais, instituídos pela Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, aplicam-se as seguintes regras:

I - verificada a plausibilidade do direito invocado e havendo fundado receio da ocorrência de dano de difícil reparação, em especial quando a decisão recorri-

da contrariar súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, poderá o relator conceder, de ofício ou a requerimento do interessado, *ad referendum* do Plenário, medida liminar para determinar o sobrestamento, na origem, dos processos nos quais a controvérsia esteja estabelecida, até o pronunciamento definitivo desta Corte sobre a matéria;"

Dessa forma, uma vez demonstrada a plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*) e o fundado receio de dano de difícil reparação (*periculum in mora*), além de a decisão recorrida "contrariar súmula ou jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal", poderá o relator conceder medida liminar para determinar o sobrestamento de processos idênticos na origem. Mas que medida liminar será esta?

De acordo com o estatuído no art. 497 do CPC o recurso extraordinário é destituído de efeito suspensivo. Por isso, o manejo de medida cautelar para obter-se a suspensão dos efeitos da decisão recorrida já era admitido no Supremo, como nos dá conta NERY JÚNIOR:

"Na hipótese de a decisão final, de única ou última instância, de juízo singular (RE-CF 102 III) ou de tribunal (RE e RESP-102 III e 105 III), puder trazer perigo de dano irreparável ou de difícil reparação à parte ou interessado (*periculum in mora*), é possível pleitear-se a concessão de medida cautelar que suspenda a eficácia da decisão, até final julgamento do RE ou Resp, desde que se comprove a plausibilidade do provimento do recurso excepcional (*fumus boni iuris*)."³

O STF e o Judiciário como um todo passam por um dos maiores desafios de sua história, que é o de fazer justiça boa e rápida, ou seja, uma justiça efetiva

No caso em questão, a liminar requerida não terá escopo apenas de impedir a produção de efeitos da decisão recorrida. Na verdade, o objetivo do legislador foi dar poder ao relator para evitar o chamado efeito multiplicador ou efeito cascata quanto a recursos extremos interpostos em casos idênticos, que poderiam em questão de meses sobrecarregar a máquina judiciária e obstruir os trabalhos do Pretório Excelso.

² MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao código de processo civil**, v. V, arts. 476 a 565, Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 569.

³ NERY JÚNIOR, Nelson. **Teoria geral dos recursos**, 6ª ed. atual., ampl. e refor., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 458.

Como é cediço, o STF e o Judiciário como um todo passam por um dos maiores desafios de sua história, que é o de fazer justiça boa e rápida, ou seja, uma justiça efetiva. E não pode haver efetividade num processo em que os recursos levam anos para serem julgados. Por conta disso, o legislador usou da medida excepcional de permitir a suspensão dos processos na origem. Nesse sentido decidiu o Plenário da Corte recentemente nos autos da Ação Cautelar nº 272-9, requerida pela Caixa Econômica Federal com o objetivo de evitar a interposição de milhares de recursos extraordinários em matéria de correção monetária de FGTS. É como se vê da decisão liminar, depois referendada:

"4. O exame das peças colacionadas à presente ação cautelar sugere procedência da irrisignação da parte recorrente no que concerne ao método de julgamento adotado pelo Julgador recorrido, passível de importar a supressão da análise do colegiado competente para a apreciação do recurso cabível (art. 98, I, CF de 88). No que diz respeito com a matéria de fundo, é certo que a desqualificação do acordo firmado como ato jurídico perfeito pressupõe a verificação caso a caso, dos elementos

formadores da transação. Assim, não se fez, todavia, nesta hipótese.(...) O periculum in mora decorre do efeito multiplicador que demandas como a presente representarão, com indesejável sobrecarga da máquina judiciária, já excessivamente congestionada. Calculam-se em 32 milhões os correntistas do Fundo que aderiram ao acordo na forma do art. 6º da LC nº 110/2001.(...)

5. Por tais razões, defiro a liminar, *ad referendum* do Plenário, para conferir efeito suspensivo ao RE 418.918 até o seu julgamento final, e determinar a suspensão na origem, até o advento do pronunciamento da Corte sobre a matéria, de todos os processos ora em tramitação perante os Juizados Especiais e Turma Recursais da Seção Judiciária Federal do Estado do Rio de Janeiro, nos quais se discuta a descon sideração, como ato jurídico perfeito, de acordos comprovadamente firmados, decorrentes do termo de adesão previsto na Lei Complementar 110/2001, o que faço com base no recém editado inciso I, do § 5º do art. 321 do Regimento Interno desta Casa. Publique-se. Brasília, 30 de junho de 2004. Ministra Ellen Gracie, Relatora." (grifo nosso)

5. Conclusões

Como se pode inferir da exposição acima, a Lei nº 10.259/2001 veio a lume para completar o microsistema brasileiro dos Juizados Especiais. A sua elaboração foi no sentido de se permitir um tratamento diferenciado às pequenas causas em que seja parte algum dos entes federais até então apenas processados perante a Justiça Federal.

Dentre as inovações legislativas, a Lei trouxe previsão específica quanto ao recurso extraordinário, inclusive tratando da hipótese da obtenção de efeito suspensivo ao recurso, que naturalmente não o possui. Além disso, presentes os requisitos para a suspensão dos efeitos da decisão e havendo a possibilidade de ocorrência do chamado efeito multiplicador ou cascata, permitindo ao relator determinar a suspensão de processos idênticos na origem, a fim de que não chegassem a subir ao STF.

Com isso, o legislador deixou clara a sua preocupação com a efetividade do processo e com a sobrecarga de trabalho judiciário da Suprema Corte, além de evitar que demandas pequenas impeçam o julgamento das questões mais relevantes para o país.

A concessão jurisdicional dos direitos fundamentais de índole positiva e a "reserva do possível"

As regras referentes aos direitos e garantias fundamentais mereceram amplo destaque dentro da sistemática normativa adotada pela atual Constituição brasileira. Com o deslocamento da declaração de direitos para o início do texto (Capítulo II), rompeu-se com a técnica, até então vigente, de situar os direitos fundamentais na parte final da Constituição, sempre depois da organização do Estado.

A amplitude do regramento posto, consubstanciado em setenta e sete incisos e dois parágrafos (art. 5º), também denota a importância que o legislador constituinte quis emprestar à matéria.

Ao lado das normas de natureza negativa, que estabelecem limitações à ingerência abusiva do Estado na esfera de liberdade do indivíduo, tem merecido destaque entre os operadores do

O novo tipo de Estado que vem sendo moldado é pressionado a abdicar da maior parte das despesas vinculadas às políticas públicas que implementam o bem-estar social



Dr. Shandor Portella Lourenço
Advogado da CAIXA em Brasília

Direito a problemática envolvendo o estudo dos direitos a prestações de índole positiva.

Tais direitos estão vinculados à concepção de que ao Estado incumbe, além da não-intervenção na esfera da liberdade pessoal dos indivíduos, a tarefa de colocar à disposição dos cidadãos os meios materiais que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamen-

tais. Implicam, pois, uma postura ativa do Estado.

Nesse cenário, a idéia a ser desenvolvida pelos direitos fundamentais de índole positiva seria uma efetiva negociação entre norma jurídica e políticas públicas. De um lado, a dignidade humana, enquanto norma jurídica, e, de outro, o Estado, na condição de agente de implementação de políticas públicas que traduzam a dignidade para o universo real.

Em contraposição à omissão estatal, o cidadão vai aos tribunais, solicitando ao Poder Judiciário aquilo que lhe fora negado pelo Executivo e pelo Legislativo

Sob esse aspecto, é bastante elucidativo o entendimento perfilado pelo Ministro Celso Mello:

"O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um facere (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. - Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse non facere ou non praestare, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamen-

tal". (STF, Pleno, relator ministro Celso de Mello, RTJ 185, pág. 794-796)

A política estatal a que estamos jungidos, todavia, não tem se desincumbido com desenvoltura de suas atribuições mais elementares. O novo tipo de Estado que vem sendo moldado a partir das pressões da crise fiscal e da interseção com a economia mundial é pressionado a abdicar da maior parte das despesas vinculadas às políticas públicas que implementam o bem-estar social.

Em contraposição a tal omissão estatal, o cidadão vem conhecendo o caminho dos tribunais, solicitando ao Poder Judiciário aquilo que lhe fora negado pelo Executivo e pelo Legislativo.

Como fica, então, o Poder Judiciário diante desse cenário?

A discussão tem girado em torno, principalmente, de duas questões umbilicalmente atreladas: a) da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, notadamente, sob o foco do postulado da separação dos poderes e b) da inafastável necessidade de existência de recursos orçamentários/ financeiros para a imediata e efetiva implementação dos direitos sociais de índole positiva (reserva do possível).

No que diz respeito a esses aspectos, não se verifica distorção doutrinária significativa quanto ao fato de se identificar como tarefa cometida precipuamente ao legislador ordinário a de decidir sobre a aplicação e destinação dos recursos públicos, inclusive no que tange às prioridades na esfera das políticas públicas, com reflexos na questão orçamentária.

Segundo essa linha de argumentação, faltaria aos juizes a capacidade funcional necessária para, situando-se fora do processo político propriamente dito, garantir a efetivação das prestações que constituem o objeto dos direitos sociais, na medida em que estas se encontram na dependência, muitas vezes, de condições de natureza macroeconômica, não dispondo, portanto, de critérios suficientemente seguros e claros para aferir a questão no âmbito estrito da argumentação jurídica.

Por força da indigitada limitação de recursos, parcela substancial da doutrina vem defendendo que apenas o 'mínimo existencial' poderia ser garantido, isto é, apenas esse conjunto - formado pela seleção dos direitos sociais, econômicos e culturais considerados mais re-

levantes, por integrarem o núcleo da dignidade da pessoa humana.

A defesa dessa linha de pensamento ganhou importante aliado a partir da prolação do posicionamento do Min. Celso Mello do Supremo Tribunal Federal - já mencionada no corpo do presente ensaio -, conforme denota o seguinte excerto do *decisum*:

"Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado".

Seria ingênuo pensar que a questão já encontra seus contornos finais e que novos desdobramentos, inclusive de natureza política, não tenham o condão de restringir ainda mais a concessão jurisdicional de direitos fundamentais de índole positiva.

Por força da indigitada limitação de recursos, parcela substancial da doutrina vem defendendo que apenas o "mínimo existencial" poderia ser garantido

Não é nossa intenção, todavia, esgotar ou aprofundar o debate sobre tema tão complexo e intrigante, mas tão somente suscitar a reflexão de todos sobre a proteção de posições jurídicas fundamentais na esfera social, à qual, invariavelmente, estamos todos submetidos.