

IDP – INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

EDB – ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

RAUL NERO PERIUS RAMOS

**COMPREENSÃO DA "RELEVÂNCIA ECONÔMICA" COMO CRITÉRIO DE
RECONHECIMENTO DE EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL NOS
RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS**

BRASILIA/DF,

JUNHO 2016

RAUL NERO PERIUS RAMOS

**COMPREENSÃO DA "RELEVÂNCIA ECONÔMICA" COMO CRITÉRIO DE
RECONHECIMENTO DE EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL NOS
RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Pesquisa (CEPES), da Escola de Direito de Brasília (EDB/IDP), como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Quintas

Brasília/DF 20 de junho de 2016

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Fábio Quintas – IDP

Professor Doutor Gilmar Mendes – IDP

Professora Doutora Julia Ximenes – IDP

COMPREENSÃO DA "RELEVÂNCIA ECONÔMICA" COMO CRITÉRIO DE RECONHECIMENTO DE EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS

Raul Nero Perius Ramos

SUMÁRIO: Introdução; 1. Repercussão Geral: Origem, regulamentação e a prática do STF; 2. Compreensão de relevância econômica na jurisprudência do STF; 3. Análise dos resultados: a ampla liberdade, a carência de fundamentação e a prevalência do interesse dos Estado na definição de relevância econômica; Conclusão; Anexo I.

RESUMO: A Emenda Constitucional 45/2004 instituiu a repercussão geral da questão constitucional como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário. A sistemática racionaliza o exercício da jurisdição constitucional e investe o STF de dignidade de Corte Constitucional. Nesse contexto, considerando abertura dada pela norma infraconstitucional na definição de diretrizes para reconhecimento da existência de repercussão geral o presente trabalho tem como objetivo estudar especificamente o critério da relevância econômica, a partir do exame da jurisprudência do STF, a fim de melhor compreender o significado do requisito de admissibilidade conforme entendimento da Corte Constitucional.

Palavras-chave: Recurso extraordinário. Repercussão geral. Relevância econômica. Interesse do Estado. Carência de fundamentação.

ABSTRACT: The Constitutional Amendment 45/2004 instituted the general repercussion as an admissibility requirement of the Extraordinary Appeal. The systematic rationalizes the exercise of constitutional jurisdiction and invests the Supreme Court of Constitutional Court dignity. Considering opening given by infra-constitutional legislation in defining guidelines for recognition of general repercussion this paper has as objective specifically study the criterion of economic relevance, by the examination of the Supreme Court jurisprudence in order to better understand the meaning the admissibility requirement as understood by the Constitutional Court.

Keywords: Extraordinary Appeal. General repercussion. Economic relevance. State Interest. Lack of substantiation.

INTRODUÇÃO

Com a Emenda Constitucional 45/2004, houve uma profunda alteração no sistema de controle difuso de constitucionalidade, com a introdução da repercussão geral da questão constitucional como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário (art. 102, § 3ª, da Constituição Federal).

Com a nova sistemática, o relator submete o recurso extraordinário para votação da preliminar de repercussão geral e, uma vez constatada a existência de repercussão geral, o STF analisa o mérito da questão e a decisão proveniente dessa análise será o paradigma que deverá ser aplicado posteriormente pelas instâncias ordinárias, em casos idênticos. Assim, tem-se um instrumento hábil a garantir a autoridade das decisões proferidas pelo STF.

O modelo objetiva resgatar a função do STF de verdadeira Corte Constitucional, responsável pelos julgamentos mais prementes e relevantes do país em questão constitucional.

Sabe-se que uma farta quantidade de recursos extraordinários são dirigidos à Corte Constitucional diariamente e são igualmente distribuídos entre os Ministros de forma aleatória pelo sistema de distribuição. Indaga-se, entretanto, o que faz um recurso extraordinário, dentre milhares de outros, ser merecedor do reconhecimento da repercussão geral e ser, conseqüentemente, efetivamente julgado pela Suprema Corte Federal.

O Código de Processo Civil, norma infraconstitucional que regulamentou o instituto da repercussão geral, elegeu quatro critérios que devem nortear a Suprema Corte na tarefa de identificar os recursos extraordinários que possuem repercussão geral: a matéria discutida no processo deve possuir relevância econômica, jurídica, social ou política capaz de transcender os interesses subjetivos da causa.

Entretanto, após mais de nove anos de efetivo funcionamento da sistemática da repercussão geral, não se sabe ainda ao certo, considerando os critérios acima mencionados, o que exatamente leva os Ministros do STF a reconhecer ou não a existência de repercussão geral em determinada causa.

Nesse contexto, considerando a abertura dada pela norma infraconstitucional na definição de diretrizes para reconhecimento da existência ou não de repercussão geral, surge a indagação a respeito das situações e circunstâncias que são relevantes na identificação da existência de repercussão geral em função da relevância econômica, jurídica, social ou política, mesmo considerando a ampla liberdade que se possa atribuir aos Ministros nessa decisão.

Nessa linha, o presente trabalho tem como objetivo estudar especificamente o critério da relevância econômica, a partir do exame da jurisprudência do STF, a fim de melhor compreender o significado do requisito pela Corte Constitucional.

Assim, questiona-se se é possível identificar na jurisprudência do STF densidade jurídica suficiente na fundamentação associada ao critério da relevância econômica apta a conferir segurança jurídica ao jurisdicionado e transparência à comunidade jurídica quanto à existência ou não do requisito de admissibilidade em determinado recurso extraordinário.

A atualidade e importância do tema se mostra evidentemente, pois deve se memorar que a repercussão geral é um requisito de admissibilidade sem o qual o jurisdicionado sequer terá o mérito de seu recurso extraordinário analisado.

A compreensão do significado da relevância econômica segundo a jurisprudência do próprio STF certamente ajudará o jurisdicionado a enfrentar de maneira mais adequada, efetiva e fundamentada este filtro recursal, bem como permitirá à comunidade jurídica maior controle social dessa atividade jurisdicional.

1. REPERCUSSÃO GERAL: ORIGEM, REGULAMENTAÇÃO E A PRÁTICA DO STF

O recurso extraordinário surgiu em meados de 1890 e baseou-se no *writ of error* dos Estados Unidos, instrumento utilizado por quase 150 anos para controle e uniformização da jurisprudência das cortes americanas (DANTAS, 2012). Pode-se dizer que o recurso extraordinário é o principal meio de acesso à jurisdição constitucional da Suprema Corte, tendo a nobre e relevante missão a de “assegurar a inteireza positiva; a validade; a autoridade; e a uniformidade de interpretação da Constituição” (MIRANDA, 2002, p. 39).

Com a Constituição de 1988 houve ampla reforma no judiciário, a fim de solucionar a já existente crise do STF¹, muitas vezes associada ao número de recursos na Corte. Foi criado o STJ, que passou a ser o órgão judicial responsável pela uniformização da legislação federal. Com isso, o recurso extraordinário restringiu-se basicamente às hipóteses em que há matéria constitucional (art. 102, III, da CF). “O que se percebeu, entretanto, foi que mesmo a retirada da competência

¹ Em 1910, Pedro Lessa já comentava sobre a necessidade de desafogar o STF (DANTAS, 2012, p. 84). De igual modo, em 1913, o Ministro Guimarães Natal já relatava, em conferência no Instituto dos Advogados que “de ano para ano cresce assombrosamente o número de feitos, que sóbem em grau de recurso ao Supremo Tribunal” (NATAL, 1918, p. 195).

revisional da aplicação das leis federais pelo Supremo não foi capaz de conter o elevado número de processos anualmente distribuídos na Corte” (MENDES; GONET, 2014, p. 1101).

Não se pode ignorar o fato de que grande parte dos problemas que se enfrenta em relação à chamada crise numérica do STF, tem origem no desenho constitucional exaustivo e minucioso (Constituição analítica), que trata, por vezes, de temas de forma pormenorizada e dá ensejo à constitucionalização de quase toda controvérsia jurídica (KAUFMANN, 2010). Ainda, observa-se que a Constituição de 1988 preza enfaticamente pelo amplo acesso à justiça, em atenção à inafastabilidade de jurisdição, conforme art. 5º, XXXV, da CF.

Na história do recurso extraordinário, verifica-se ainda que a seu funcionamento – submetido aos influxos de uma concepção privatista do processo civil – consolidou-se no princípio de que o recurso era sobretudo da parte, servindo apenas em um segundo momento à tutela do ordenamento jurídico (QUINTAS, 2008).

É possível notar que as portas do controle difuso de constitucionalidade perante o STF permaneciam excessivamente abertas. À beira do colapso, em 2002, o STF chegou a receber mais de 160 mil processos (STF, Relatório).

Luciano Fuck explica que a crise numérica obrigou a Corte a se municiar de enorme jurisprudência defensiva para lidar com a invencível quantidade de recursos a que era submetida. Dentre as principais formas de se negar seguimento aos recursos estão: o presquestionamento, a invocação correta da alínea adequada do permissivo constitucional, a precisão do dispositivo constitucional violado, o afastamento de qualquer resquício de questões infraconstitucionais e de normas locais, entre outros (FUCK, 2014).

O uso exacerbado da jurisprudência defensiva no STF foi registrado por Falcão, Cerdeira e Arguelhes ao levantarem que, entre 1988 e 2009, 91% das decisões do STF fundamentavam-se em questões processuais, e nas Súmulas 282, 279 e 356 (2013).

O grande problema é que com o fortalecimento e o crescimento da jurisprudência defensiva, a própria questão constitucional do recurso extraordinário perdia importância para questões formais e processuais. Outra contrariedade era que frequentemente a jurisprudência fixada pelo STF deixava de ser aplicada em casos idênticos, em virtude da ausência de um dos requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário, o que além de injustiçar o jurisdicionado resulta em claro prejuízo da isonomia e da autoridade das decisões do Tribunal (FUCK, 2014).

O crescimento exacerbado do número de processos demandava medidas urgentes de contenção. Percebeu-se que a crise numérica instalada era demasiadamente grave e não havia perspectivas de melhora com o modelo vigente.

Em agosto de 2004, O Ministério da Justiça publicou o Diagnóstico do Poder Judiciário, uma pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo para a Secretaria de Reforma do Ministério da Justiça, a fim de mapear as necessidades de aprimoramento do Judiciário.

Em dezembro de 2004 esse movimento de reforma e aperfeiçoamento culminou na aprovação do Pacto por um Judiciário mais Rápido e Republicano assinado pelos chefes dos três Poderes, e na Emenda Constitucional 45/2004, que criou o Conselho Nacional de Justiça, a súmula vinculante e a repercussão geral (TAVARES, 2005, p. 89).

A Emenda Constitucional 45/2004 ficou amplamente conhecida como a emenda da reforma do Poder Judiciário. A exigência de existência de repercussão geral no recurso extraordinário foi certamente uma das principais alterações da jurisdição constitucional dos últimos tempos e teve o nobre propósito de racionalizar e dar efetividade à prestação jurisdicional “como forma de resgate da feição do recurso extraordinário como elemento de uniformização, buscando, com isso, contornar o problema da crise numérica” (MENDES; GONET, 2014, p. 1103).

Com isso, dá-se início a fase que vivemos atualmente chamada de racionalização da prestação jurisdicional, evidenciada pela repercussão geral e por mecanismos como as súmulas vinculantes e a teoria da transcendência dos motivos determinantes (CARVALHO FILHO, 2015).

Registre-se, que a repercussão geral foi inspirada no *writ of certiorari*, que é um recurso cabível perante a Suprema Corte Americana, para a revisão dos julgados das instâncias inferiores. Neste recurso a Corte Americana possui ampla discricionariedade para selecionar os casos que possuem relevância suficiente para justificar a manifestação da Corte (DANTAS, 2012).

A discricionariedade do instituto americano vem sendo alvo de críticas, ao se afirmar que a Corte Americana estaria abdicando de selecionar casos complexos, mas de imensa relevância (PINTO, 2010). Todavia, a crítica não foi capaz de deslegitimar o *writ* que tem se aperfeiçoado ao longo do tempo e influenciado a implementação de institutos semelhantes no mundo.

A EC 45/2004 incluiu o § 3º no art. 102 da Constituição, norma de eficácia limitada, que tratou da repercussão geral como um requisito de admissibilidade do recurso extraordinário. Posteriormente, em cumprimento à expressa exigência da CF, foi promulgada a Lei 11.418, de 2006, a fim de regulamentar e atribuir o conceito jurídico ao instituto da repercussão geral.

O § 1º do art. 543-A do CPC dispôs que será considerada a existência da repercussão geral nas "questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa". Apesar de o CPC de 1973 ter sido revogado, ressalte-se que de igual modo dispõe o Novo CPC, de 2015, em seu art. 1.035, § 1º.

Com a repercussão geral a Corte Suprema passou a ter a competência para “escolher”, conforme critérios definidos no CPC, os recursos extraordinários que julgará, focando nos que considera mais importantes, que é imprescindível de manifestação do STF cujas decisões terão forte impacto no mundo jurídico (CARVALHO FILHO, 2015).

Consequência importante da instituição da repercussão geral, que demonstra a racionalização do sistema, é que reconhecida a repercussão geral, os processos que tratam da mesma controvérsia devem ser sobrestados nas instâncias onde tramitam até o julgamento de mérito do recurso paradigma. Julgado o mérito do paradigma, os juízos de origem ficam autorizados a adotar os procedimentos do art. 1.039 do NCPC, podendo declará-los prejudicados (quando a decisão recorrida estiver em conformidade com a do STF), ou retratar-se (quando a decisão recorrida estiver incompatível com a do STF).

Caso a existência de repercussão geral seja afastada pelo STF o recurso extraordinário não terá seu mérito analisado, isso porque tal decisão considera que a questão não é relevante o suficiente ao ponto de receber o julgamento da Corte. Esta decisão também será aplicada pelas instâncias ordinárias em casos idênticos, ocasião em que os recursos extraordinários serão automaticamente não admitidos (art. 1.039, parágrafo único, NCPC).

Desse modo, percebe-se que a repercussão geral, por consequência, aumentou a participação dos demais órgãos judiciários na prestação da jurisdição constitucional. Isso porque, quando a repercussão geral de um tema é rejeitada, o STF não julga o mérito da causa, de modo que as instâncias de origem declamam a última decisão. Por outro lado, quando a repercussão geral é admitida e julgada, a função dos tribunais recorridos também se valoriza, tendo em vista que se tornam efetivos colaboradores da prestação jurisdicional ao declarar prejudicado o recurso ou retratar a decisão recorrida (CARVALHO FILHO, 2015).

O atual cenário investe o STF da dignidade de Corte Constitucional proposta na Constituição, tendo em vista que a Corte deixa de ser tratada pelas partes recorrentes como uma espécie de terceiro ou quarto grau de jurisdição e que o STF passa a exercer o papel de Corte de teses jurídicas constitucionais relevantes.

Deve-se registrar que desde que instituída, a repercussão geral é alvo insistente de duras críticas, mas também delouváveis congratulações². Não obstante, acreditamos que a repercussão geral representa um avanço na jurisdição constitucional, ao mesmo tempo, defendemos que é necessário se ter claro o que leva o STF a eleger um caso como relevante e merecedor de julgamento em decorrência do princípio da fundamentação das decisões judiciais (art. 93, IX, CF).

Antes de se aprofundar na abordagem do principal objetivo desta pesquisa – analisar e compreender o significado de relevância econômica como um critério de reconhecimento da repercussão geral –, necessário se faz explicar como funciona na prática a sistemática da repercussão geral atualmente, em especial em relação à forma de julgamento do requisito de admissibilidade.

Estabeleceu-se, por meio de questão de ordem no AI 664.567, que somente a partir de 3 de maio de 2007 poderia ser exigida a preliminar formal e fundamentada de repercussão geral no recurso extraordinário. Isso porque, as alterações no Regimento Interno do STF imprescindíveis à execução da Lei 11.418/2006 somente entraram em vigor com a publicação da ER 21/2007.

Com a repercussão geral, pode-se dizer que o julgamento do recurso extraordinário passou a se dar em duas fases: a primeira, de índole objetiva, diz respeito ao reconhecimento da preliminar repercussão geral e à capacidade da questão constitucional do recurso conter relevância e ultrapassar os limites subjetivos das partes; a segunda etapa diz respeito ao julgamento do mérito do recurso, a partir das peculiaridades envolvidas no caso concreto.

Esclarece-se que o presente trabalho tem como foco de análise a primeira fase de julgamento do recurso extraordinário, aquela em que se julga a existência ou não de repercussão geral da questão constitucional. O mérito dos temas aqui abortados não serão analisados, pois tal abordagem transbordaria o objeto deste trabalho.

² Como crítica aponta-se a mitigação do acesso à jurisdição constitucional ao distinguir violações à Constituição, ao tratar separadamente causas relevantes e não relevantes (CASTILHO, 2007). Ainda, Roberto Busato aponta a repercussão geral como o retorno do fracassado instituto da arguição de relevância, sustenta ainda que a medida é paliativa e trata-se de solução de matar o doente em vez de acabar com a doença (BUSATO, 2006). Por outro lado, há quem defenda que a repercussão geral é um instrumento legítimo para a seleção de causas relevantes às quais será permitido o acesso ao STF (BRAGHITTONI, 2007). Defende-se que a racionalização da prestação jurisdicional por meio da repercussão geral na verdade amplia o acesso material à justiça (CARVALHO FILHO, 2015). Ainda, afirma-se que a repercussão geral será capaz de solucionar a divergência de entendimentos judiciais para casos idênticos. E também permitirá que o STF concentre-se nos casos de grande relevância constitucional de modo a promover efeito multiplicativo, desobrigando o Tribunal de examinar repetidas vezes a mesma matéria, contribuindo, assim, com a crise numérica (FUCK, 2014).

Para votação da preliminar, o § 3º do art. 102 da Constituição exige um quórum qualificado de dois terços para a rejeição da existência da repercussão geral, isto é, requer-se o voto de pelo menos oito Ministros para afastar a existência de repercussão geral³.

Esse quórum qualificado foi resultado da nossa tradição cativa pelo princípio do acesso à justiça. Entretanto, não obstante louvável a preocupação do constituinte derivado, o quórum qualificado e a forma de cômputo das abstenções como será melhor explicado adiante podem gerar distorções tais como o efeito contramajoritário⁴ no resultado do julgamento da preliminar e o elevado número de reconhecimento de existência de repercussão geral (cerca de 70% dos casos submetidos ao Plenário Virtual), o que pode acarretar em resultado contrário do pretendido diante do acúmulo de processos sem julgamento de mérito (MEDINA, 2016, p. 111)⁵.

Como o Plenário Virtual julgou cerca de 95% das preliminares de repercussão geral, enfatizamos a análise dos julgamentos da existência de repercussão geral feitos no Plenário Virtual, sendo fundamental, desde modo, compreender o seu funcionamento (MEDINA, 2016, p. 128).

O Plenário Virtual, criado em 2007 pelo RI do STF, é um sistema eletrônico que permite aos Ministros do Supremo deliberarem se determinada matéria apresenta ou não repercussão geral de acordo com as diretrizes e critérios para reconhecimento estabelecidos no CPC.

O Plenário Virtual funciona 24h por dia e os Ministros podem acessá-lo remotamente. O sistema permite que o Ministro relator do caso faça sua manifestação sobre a repercussão geral do recurso extraordinário e a submeta para o julgamento da preliminar. Feito isso, os demais Ministros têm 20 dias para votar, sendo este prazo peremptório, de modo que em caso de abstenções estas são contas, em regra, em favor da existência de repercussão geral.

Inicialmente o Plenário Virtual foi criado apenas para o julgamento da preliminar de repercussão geral. Entretanto, teve sua competência ampliada para apreciar também a preliminar de existência questão constitucional (ER 31/2009) e para o julgamento do mérito dos temas que reafirmam a jurisprudência do STF (ER 42/2010). Desse modo, o Plenário Virtual atualmente

³ André Ramos Tavares afirma que o quórum exigido pode tornar excessivamente onerosa a rejeição da repercussão geral e que a regra é a de presunção de existência de repercussão geral do recurso (TAVARES, 2010).

⁴ A título de exemplo, confira-se o tema 538, RE 584.247, Min. Ricardo Lewandowski, DJe 13.4.2012, em que o Ministro relator juntamente com seis Ministros votaram pela inexistência de repercussão geral, todavia a repercussão geral foi reconhecida em razão da abstenção de voto dos demais quatro Ministros. Posteriormente o tema foi redistribuído para o Ministro Roberto Barroso.

⁵ Veja: “STF admite que não consegue analisar processos com repercussão geral”. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/stf-admite-que-nao-consegue-analisar-processos-com-repercussao-geral>>. Acesso em: 3.7.2016.

possui quatro colunas de votação: (i) impedimento; (ii) questão constitucional; (iii) repercussão geral; e (iv) reafirmação de jurisprudência da Corte quando sugerido pelo relator.

É importante destacar o influente papel do relator nesta sistemática. Isso porque é o relator quem seleciona determinado recurso extraordinário dentre milhares outros que lhe são distribuídos, e o submete para votação da repercussão geral no Plenário Virtual. O relator tem o essencial papel informacional, é ele que estuda cuidadosamente o processo e quem mais conhece sobre as circunstâncias subjacentes à decisão que será tomada, incumbindo, a ele, a disseminação dessas informações aos demais Ministros, por meio da sua manifestação (MEDINA, 2016).

A função do relator ganha destaque ainda maior ao se considerar as abstenções, isto é, quando os Ministros deixam de votar determinado tema submetido ao Plenário Virtual no prazo. Isso porque, a rigor, a abstenção de voto é contada em favor da existência de repercussão geral, todavia, quando o Ministro relator votar pela inexistência de questão constitucional, a abstenção inverte a lógica e é contada em favor da inexistência de repercussão geral⁶.

Desse modo, o relator praticamente vota por todos os Ministros que se abstiveram, ao definir sua posição acerca da existência de questão constitucional e sobre a existência de repercussão geral. Tal quadro é alarmante diante do considerável número de abstenções que ocorrem nas votações feitas no Plenário Virtual. Segundo pesquisa feita por Damares Medina, os Ministros deixam de votar em 20% dos temas levados ao Plenário Virtual (2016, p. 183).

Considere-se ainda que o voto do relator formou maioria em 96% das vezes em que a repercussão geral foi julgada (MEDINA, 2016, p. 169). Assim, evidencia-se que o relator tem a capacidade de influenciar na decisão final.

Com o influente papel do relator e o efeito das abstenções, deve se ter em mente que o resultado das votações dos temas de repercussão geral nem sempre espelham a vontade da Corte Constitucional como um corpo.

Feita esta contextualização e demonstrada a importância da repercussão geral para o controle difuso de constitucionalidade, bem como explicado como se dá seu funcionamento, passe-se, então, à análise da questão principal do presente trabalho: investigar o que faz com que um

⁶ A ER 47/2012 do RI STF incluiu o § 2º ao art. 324 que dispõe que caso o relator se manifeste pela infraconstitucionalidade do tema submetido ao Plenário Virtual, as abstenções serão computadas pela inexistência de repercussão geral. A criação desse mecanismo é questionada por alguns autores tendo em vista que a Constituição exigiu um quórum qualificado para afastar a existência de repercussão geral o que favorece o seu reconhecimento, todavia, a alteração regimental inverte a lógica quando o relator manifestar-se pela ausência de questão constitucional.

recurso extraordinário dentre milhares de outros tenha repercussão geral reconhecida sob o ponto de vista da relevância econômica.

2. COMPREENSÃO DE RELEVÂNCIA ECONÔMICA NA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Como já mencionado a legislação infraconstitucional elegeu quatro critérios para orientar o julgador no momento de se averiguar a existência de repercussão geral do recurso extraordinário: a existência de relevância econômica, política, social ou jurídica. Percebe-se que se tratam de conceitos jurídicos bastante abertos, tanto o termo repercussão geral como as diretrizes estabelecidas pela norma infraconstitucional. Trata-se de “conceito jurídico indeterminado cujo sentido deve ser fixado pelo próprio STF” (ARRUDA ALVIM WAMBIER, 2014).

Nesse contexto se insere a problemática que inspirou o objeto de pesquisa deste trabalho: as decisões do STF ao julgarem a preliminar de repercussão geral são fundamentadas o suficiente ao ponto de legitimar e justificar a abertura conceitual dada pela Constituição e pela norma infraconstitucional? Para enfrentar tal problemática escolhemos um dos critérios escolhidos pelo CPC para ser analisado: a relevância econômica. O presente trabalho pretende analisar especificamente os contornos do significado da relevância econômica como um critério escolhido pelo CPC para o reconhecimento da existência da repercussão geral em determinado recurso extraordinário, conforme entendimento do STF.

A fim de melhor compreender como o STF reconhece a existência de repercussão geral em determinado recurso, examinou-se a jurisprudência da Suprema Corte nos casos que já tiveram a repercussão geral reconhecida com base no critério da relevância econômica, para tentar levantar indicadores e identificar padrões decisórios que possibilitem melhor compreensão da relevância econômica como um critério para o reconhecimento da repercussão geral segundo a jurisprudência do próprio STF.

Nosso universo de pesquisa jurisprudencial é o conjunto de 900 temas de repercussão geral que foram julgados desde junho de 2007 até junho de 2016. Analisou-se, portanto, o período de nove anos de efetivo funcionamento da repercussão geral. A consulta jurisprudencial foi feita principalmente por meio do endereço eletrônico do STF na aba jurisprudência, tópico repercussão geral, pesquisa avançada.

Convém consignar que no período analisado integraram a Suprema Corte as Ministras Ellen Gracie, Cármen Lúcia e Rosa Weber e os Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar

Mendes, Cezar Peluso, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Menezes Direito, Dias Toffoli, Luiz Fux, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Para fins de metodologia desta pesquisa, optou-se por selecionar e analisar apenas os casos em que houve, por parte dos Ministros, em especial do relator, menção expressa na manifestação de que o recurso extraordinário teve sua repercussão geral reconhecida com fundamento, dentre outros critérios, na relevância econômica.

No universo de 900 temas de repercussão geral analisados identificaram-se 193 temas⁷ que tiveram a repercussão geral reconhecida expressamente com base no critério da relevância econômica. Esse número representa 21,4% dos 900 processos de repercussão geral inicialmente apreciados nesta pesquisa.

Curioso é que especificamente sobre a relevância econômica, nota-se que as demandas judiciais em sua grande maioria possuem algum cunho econômico, algum valor envolvido, por menor que seja, ou ainda que indiretamente. Questiona-se, então, o que faz determinada demanda possuir relevância econômica o suficiente ao ponto de ter a repercussão geral reconhecida.

Para enfrentar tal questão deve-se lembrar dos demais requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário, sendo sem dúvida o mais importante deles a necessidade de haver questão eminentemente constitucional envolvida no recurso. Assim exige o § 3º do art. 102 da CF:

§ 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. (grifos nossos)

É possível imaginar, inúmeras demandas judiciais que possuem potencial relevância econômica, todavia, antes disso é necessário verificar se a demanda possui questão constitucional, para ser efetivamente jugada pelo STF por meio do recurso extraordinário.

Outro elemento importante a ser analisado para se verificar a existência de repercussão geral é a transcendência da questão constitucional ventilada no recurso. O parágrafo único do art. 1.035 do NCPC exige que a questão precisa ultrapassar “os interesses subjetivos do processo”. Segundo Bruno Dantas transcender os “interesses individuais da causa significa espriar efeitos [da tese a ser firmada] para a coletividade de um modo geral” (DANTAS, 2012, p. 246).

⁷ Os 193 temas identificados e utilizados nesta pesquisa encontram-se relacionados no Anexo I ao final deste trabalho.

Observa-se que de acordo com Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidieiro, a transcendência da questão constitucional pode ser qualitativa ou quantitativa:

Na primeira, sobrepõe para individualização da transcendência o importe da questão debatida para a sistematização e desenvolvimento do direito; na segunda, o número de pessoas susceptíveis de alcance, atual ou futuro, pela decisão daquela questão pelo Supremo e, bem assim, a natureza do direito posto em causa (notadamente, coletivo ou difuso). (2008, p. 37)

No particular da transcendência é importante consignar que essa exigência altera a feição do recurso extraordinário que deixa de ter caráter somente subjetivo e passa a ter elementos de objetivação do recurso.

Desse modo, para fins de compreensão do significado de relevância econômica, deve se ter em mente inicialmente a necessidade de existência de questão constitucional e de transcendência dos interesses subjetivos da parte.

Passa-se, então, à análise sistematizada de todos os 193 temas identificados que tiverem a repercussão geral reconhecida com base na relevância econômica a fim de tentar identificar padrões decisórios e indicativos do que venha a ser relevância econômica na repercussão geral, conforme entendimento do STF.

2.1. Relevância Econômica – Análise Quantitativa

A análise dos 193 temas com repercussão geral reconhecida com base na relevância econômica no tempo demonstra que o ano de 2012 foi o período em que mais se reconheceu repercussão geral com fundamento na relevância econômica – 33 temas (17%). Por outro lado, excluindo-se o ano de 2007 (ano em que a repercussão geral efetivamente começou a funcionar – 1 tema) e o ano de 2016 (ano inacabado – 4 temas), o ano de 2014 foi o período em que menos se reconheceu repercussão geral com fundamento na relevância econômica – 13 temas (6,7%).

Apenas a título informativo, nota-se que dos 193 temas estudados nesse período 111 recursos (57,5%) ainda aguardam julgamento de mérito, ao passo que apenas 64 temas (33,1%) tiveram o mérito julgado pelo Plenário Presencial. Destaca-se, ainda que 18 temas (9,3%) tiveram jurisprudência reafirmada no próprio Plenário Virtual (art. 323-A do RI do STF).

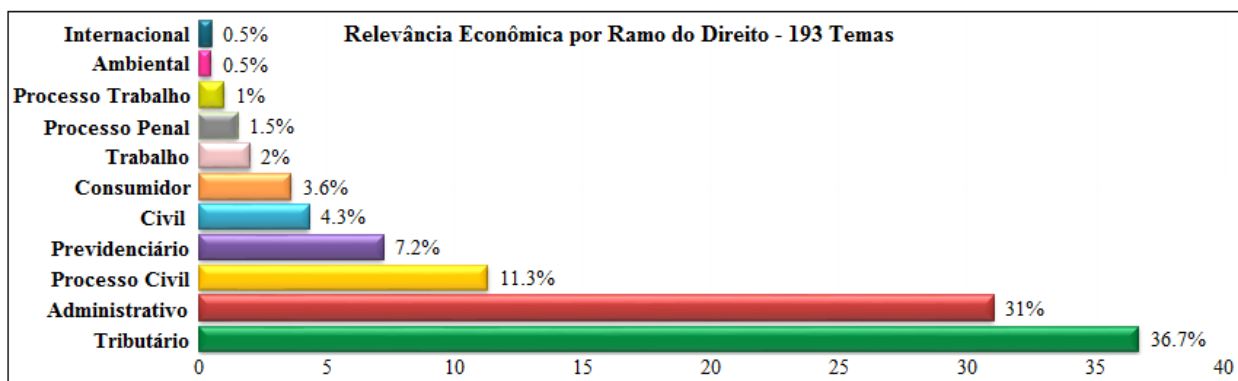
No que se refere à matéria debatida nos 193 temas analisados, verifica-se que em 71 processos discutem-se questões de Direito Tributário. Esse número representa 36,7% dos temas

analisados, o que faz do Direito Tributário o ramo do direito em que mais se teve repercussão geral reconhecida com fundamento na relevância econômica.

Outra matéria do direito que possui grande destaque é o Direito Administrativo com 60 processos, o que representa 31% dos temas analisados.

Depois da grande predominância de Direito Tributário e Administrativo os demais temas de repercussão geral estão distribuídos entre os seguintes ramos do direito: Ambiental, Civil, Consumidor, Internacional, Previdenciário, Processo Civil, Processo Penal, Processo do Trabalho e Trabalho. Dentre estes ramos a matéria de Processo Civil é questão controvertida em 22 temas (11,3%) ao passo que Direito Ambiental é matéria discutida em apenas 1 tema (0,5%); o mesmo ocorre com Direito Internacional (0,5%).

Para a melhor compreensão da análise proposta, veja a seguir gráfico que apresenta a disposição proporcional dos ramos do direito dos 193 temas que tiveram repercussão geral reconhecida com base na relevância econômica.



Fonte: autor, a partir de dados do STF.

Registre-se que para a constatação desses dados estatísticos por ramo do direito, buscou-se identificar qual a principal matéria do direito discutida no recurso extraordinário. Para categorizar cada recurso em um ramo do direito utilizou-se dos dados disponíveis no acompanhamento processual de cada processo, na aba “detalhes”, das informações disponíveis no Voto da preliminar, bem como analisou-se os dispositivos constitucionais discutidos no recurso.

Verifica-se que a relevância econômica da questão constitucional discutida nos temas analisados pelo STF até então estiveram bastante relacionados a matérias de Direito Público (Administrativo e Tributário), com interesse direto do Estado.

Considerando as partes envolvidas nos recursos, nesse universo de 193 casos, observa-se enorme predominância do Poder Público⁸ em um dos polos dos recursos extraordinários que tiverem repercussão geral reconhecida com base no critério de relevância econômica. Dos 193 temas considerados, 177 temas tiveram como parte em um dos polos o Poder Público. Esse número representa o elevado percentual de 91,7% dos casos analisados.

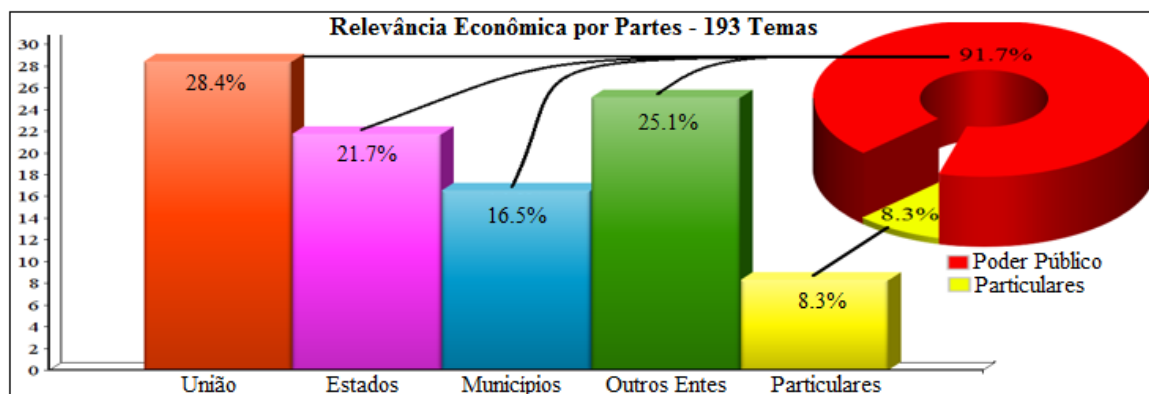
Apenas a União atuou como parte em 55 processos com repercussão geral reconhecida com base na relevância econômica, em 29 processos, como parte recorrente, e em 26 processos, como parte recorrida. Assim, a participação da União foi constatada em 28,4% dos 193 casos com repercussão geral econômica.

Já na análise feita por Estados da Federação, demonstra que algum Estado atuou em 42 temas (21,7% dos 193 temas): em 26 temas como recorrente; e em 16 temas como recorrido. Nos Municípios verifica-se a participação destes em 32 temas, o que representa 16,5% do total de 193 temas analisados, sendo: em 16 temas como recorrente e em 18 como recorrido.

Pelo menos um desses três entes (União, Estados e Municípios) está presente em 129 dos 193 temas casos analisados, o que representa 66,8% dos temas.

Percebe-se ainda predominante presença de Outros Entes Públicos – aqui entendidos como Ministério Público, Autarquias, tais como Agências Reguladoras e Instituições de Previdência, além de Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista – em 48 temas em que foi reconhecida a repercussão geral com fundamento na relevância econômica (25,1%).

O gráfico abaixo ilustra melhor como se dá a participação do Poder Público e de Particulares nos 193 temas analisados.



Fonte: Autor, a partir de dados do STF.

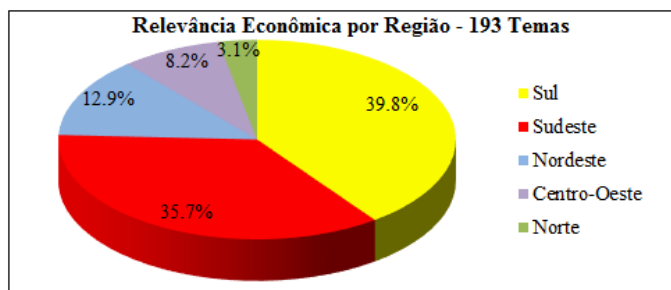
⁸ Por Poder Público compreende-se os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seja na esfera federal, estadual ou municipal, o Ministério Público, bem como as instituições que compõem a Administração Pública indireta.

Após verificada a relevante presença do Poder Público em algum dos polos dos recursos extraordinários que tiveram repercussão geral reconhecida com base no critério da relevância econômica, observa-se que apenas 16 temas têm como partes apenas particulares, o que representa o singelo percentual de 8,3% dos 193 temas analisados. Nestes temas tem-se a presença de pessoas físicas, associações, bancos, seguradoras, empresas de telefonia, empresas de previdência privada, empresas planos de saúde, empresas portuárias e empresas de ônibus.

Registre-se que há apenas 3 temas em que atuam como recorrente e recorrido pessoas físicas: tema 821 em que se discute a possibilidade de fixação de pensão alimentícia com base no salário mínimo; tema 622 em que se discute a prevalência da paternidade socioafetiva em detrimento da paternidade biológica; e tema 295⁹ em que se discute a penhorabilidade de bem de família de fiador de contrato de locação.

Essas constatações indicam que o Poder Público possui grande êxito no reconhecimento da repercussão geral das questões constitucionais com fundamento na relevância econômica.

É interessante ainda analisar a origem dos 193 temas identificados. Nessa análise temos os Estados do Rio Grande do Sul com 42 temas (21,7%), São Paulo com 38 temas (19,6%), Santa Catarina com 21 temas (10,8%) e Minas Gerais com 20 temas (10,3%) como os Estados da Federação que mais tiveram recursos extraordinários submetidos à sistemática da repercussão geral com fundamento na relevância econômica. Nota-se que juntos, os quatro Estados representam 62,4% dos temas. Por outro lado, os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Roraima e Tocantins, não foram origem de nenhum recurso extraordinário submetido à sistemática da repercussão geral com fundamento na relevância econômica. Aproveitando esses dados acerca da origem dos 193 temas e separando-os por região, verifica-se o seguinte resultado:



Fonte: autor, a partir de dados do STF.

⁹ Min. Ellen Gracie; razão econômica: “o assunto afeta, certamente, grande número de famílias, as quais têm interesse na solução do impasse sobre a penhorabilidade do imóvel residencial do fiador em contrato de locação”.

É possível verificar que a maior parte dos recursos extraordinários que tiverem repercussão geral reconhecida com fundamento na relevância econômica tem origem nas Regiões Sul (39,8%) e Sudeste (35,7%). Por outro lado, a Região Norte é a região que menos teve repercussão geral reconhecida com base na relevância econômica (3,1%).

Examinando o universo de casos na perspectiva da causa de pedir veiculada nos 193 temas analisados, observa-se que a fundamentação baseada em direitos fundamentais foi a mais utilizada. Questões acerca dos direitos dispostos no art. 5º da Constituição estão presentes em 65 temas, sendo que discussões acerca da aplicação do inciso XXXVI – que trata do direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada – foram as mais utilizadas (27 temas). De fato, estudos (BARRO, 1997) demonstram que a questão da segurança jurídica possui importantes reflexos econômicos na sociedade (TIMM; TRINDADE, 2009).

Dispositivos que tratam da Organização do Estado também foram consideravelmente utilizados, em especial os que tratam da Administração Pública, tais como o art. 37 (27 temas) e o art. 40 (14 temas).

O art. 100 da Constituição que trata dos precatório também foi bastante utilizado, havendo pelo menos 20 temas com repercussão geral reconhecida com este fundamento.

Como era de se esperar, considerando-se o primeiro gráfico acima, os dispositivos que tratam da Tributação foram recorrentes. O art. 150 que trata das limitações do poder de tributar foi o mais usado, havendo discussões sobre sua aplicação em 27 temas.

Curiosamente os dispositivos que cuidam da Ordem Econômica e Financeira foram pouco utilizados. Discussões acerca da aplicação do art. 170 é causa de pedir em apenas 6 temas.

Por fim, outro dispositivo muito utilizado foi o art. 195 da Constituição que trata seguridade social, em 25 temas.

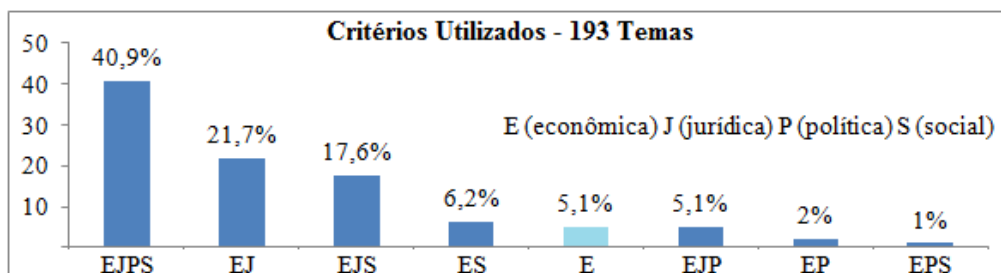
Acerca da relevância destacada na manifestação, deve-se consignar que dos 193 temas analisados nesta pesquisa apenas 10 temas¹⁰ (5,1%) tiveram a relevância econômica utilizada como critério isolado no fundamento para o reconhecimento da repercussão geral. Na maior parte dos casos além da relevância econômica o Ministro relator utilizou algum outro critério (relevância jurídica, política ou social) para fundamentar o reconhecimento da repercussão geral.

O critério de reconhecimento de repercussão geral que mais aparece juntamente com o critério da relevância econômica nos 193 temas analisados é o critério da relevância jurídica,

¹⁰ Temas 15, 53, 54, 67, 284, 285, 352, 504, 674 e 689.

verificado em 42 temas (21,7%). Após temos a relevância econômica acompanhada dos critérios da relevância jurídica e social em 43 temas, o que representa 17,6% dos casos.

Todavia, o que mais chama atenção é a utilização de todos os critérios de reconhecimento da repercussão geral previstos no § 1º do art. 1.035 do CPC (relevância econômica, jurídica, política ou social) em 79 temas o que representa 40,9% dos 193 temas analisados. O gráfico abaixo ilustra bem a utilização dos critérios para reconhecimento da repercussão geral nos 193 temas analisados.



Fonte: autor, a partir de dados do STF.

A utilização de todos os critérios (relevância econômica, jurídica, política ou social) para reconhecimento da repercussão geral em 40,9% dos temas analisados cria uma dificuldade para se identificar qual a relevância econômica presente no tema, sobretudo quando se está diante de manifestação genérica de repercussão geral. Indaga-se, aliás, se a matéria realmente possui relevância econômica ou se o Ministro Relator apenas fez manifestação genérica de repercussão geral e se utilizou de todos os critérios para “justificar” a existência de repercussão geral.

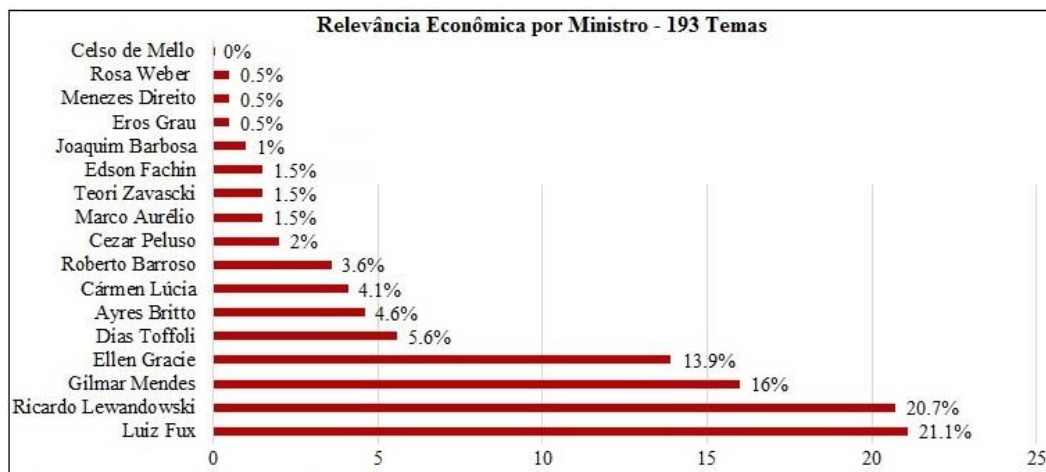
Sobre os aspectos das manifestações genéricas¹¹, constata-se um número surpreendente de 161 temas com manifestações genéricas. É dizer, em 83,4% dos 193 temas analisados a fundamentação da existência de repercussão geral foi superficial e genérica. Desse modo, temos que em apenas 32 temas (16,6% dos temas) houve algum esforço por parte do Ministro Relator, ainda que mínimo, para explicar porque a questão constitucional discutida no recurso extraordinário merecia ter repercussão geral reconhecida e qual a relevância econômica – manifestação razoavelmente fundamentada¹².

¹¹ Considera-se manifestação genérica nesta pesquisa, as manifestações em que o Ministro Relator não explica a razão pela qual a repercussão geral merece ser reconhecida, limitando-se a explicar o objeto do recurso e fazer afirmações genéricas para fundamentar o reconhecimento da repercussão geral. Confira-se exemplos de manifestações genéricas: “O tema apresenta relevância econômica e jurídica de modo a justificar pronunciamento definitivo desta Corte.” (tema 44); “Revela-se, no caso, questão de relevância econômica, jurídica, social e política e que ultrapassa os interesses subjetivos da causa.” (tema 616).

¹² Considera-se manifestação razoavelmente fundamentada nesta pesquisa, as manifestações em que houve algum esforço por parte do Ministro Relator, ainda que mínimo, para explicar porque a questão constitucional discutida no recurso extraordinário merece ter repercussão geral reconhecida.

O surpreendente número elevado de manifestações genéricas confirma a hipótese de que na maior parte dos casos a fundamentação da existência de repercussão geral é deficiente o que dificulta a identificação clara da relevância econômica discutida no recurso.

A análise permite também verificar a participação de cada Ministro como relator do tema. O gráfico abaixo demonstra a participação proporcional de cada Ministro como relator dos 193 temas que tiveram repercussão geral reconhecida com base na relevância econômica.



Fonte: autor, a partir de dados do STF.

Nota-se, que a Ministra Ellen Gracie com 27 temas (13,9%) e os Ministros Luiz Fux com 42 temas (21,7%), Ricardo Lewandowski com 40 temas (20,7%) e Gilmar Mendes com 31 temas (16%) são os Ministros que mais submeteram recursos extraordinários ao Plenário Virtual com fundamento na relevância econômica. Juntos os quatro Ministros foram relatores do acórdão de 73% dos 193 temas que tiveram repercussão geral reconhecida com base na relevância econômica.

Já os Ministros Marco Aurélio com 3 temas, Joaquim Barbosa com 2 temas, Eros Grau com 1, Rosa Weber com 1 tema e Menezes Direito com 1 tema são os Ministros que menos submeteram recursos extraordinários ao Plenário Virtual com base na relevância econômica.

Apesar de o Ministro Luiz Fux ser o julgador que mais submeteu temas ao Plenário Virtual para julgamento com fundamento na relevância econômica, nota-se também que o Ministro é o julgador que mais utilizou de manifestações genéricas (39 temas – 92,8% de suas manifestações) e que mais utilizou de todos os critérios (relevância econômica, jurídica, política ou social) para justificar a existência de repercussão geral (29 temas – 69% de suas manifestações). Tal constatação nos impede de identificar se de fato há uma tendência do Ministro em reconhecer repercussões gerais com fundamento na relevância econômica ou se o elevado número é apenas resultado das manifestações genéricas e da utilização de todos os critérios na “fundamentação”.

O Ministro Ricardo Lewandowski também se utilizou de manifestações genéricas em grande parte dos temas que submeteu à sistemática da repercussão geral (39 temas – 90% de suas manifestações), todavia, em nenhum tema utilizou todos os critérios.

Desse modo, percebe-se que a análise dos 193 temas nos permite identificar aspectos comuns e padrões que se repetem e parecem aos poucos apontar indicadores do que seria relevância econômica para fins da repercussão geral ou pelo menos observar os tipos de causas em que a relevância econômica esteve mais presente. A análise demonstra ainda elevado número de manifestações genéricas.

2.2. Relevância Econômica – Análise Qualitativa

Feita a análise quantitativa dos 193 temas, passa-se agora à análise de alguns assuntos dos temas que tiveram repercussão geral reconhecida com fundamento no critério da relevância econômica, bem como das razões econômicas apresentadas pelo relator para justificar a repercussão geral a fim de buscar-se compreender os contornos do significado de relevância econômica como um critério de reconhecimento da repercussão geral.

Optou-se por destacar nesse tópico preferencialmente os temas que tiveram manifestação razoavelmente fundamentada, tentando-se abordar todas as matérias do direito.

Em matéria tributária houve o reconhecimento de vários temas com relevância econômica, dentre os quais podemos destacar a controvérsia referente aos efeitos futuros da coisa julgada diante de decisões do STF em sede de controle difuso em sentido contrário ao da coisa julgada (tema 885, Min. Roberto Barroso). No caso, o recorrido obteve decisão que transitou em julgado favorável à impossibilidade de cobrança da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Posteriormente o STF decidiu pela constitucionalidade da cobrança. Por tal razão, a União interpôs RE alegando que os efeitos da coisa julgada em favor do recorrido não mais operam.

Sobre a repercussão geral, o relator afirmou que a questão é relevante sob o pondo de vista econômico, social e jurídico. A questão é economicamente relevante pois trata da arrecadação de tributos pela Administração Tributária. Do pondo de vista do contribuinte, considerou economicamente relevante a possibilidade do contribuinte voltar a pagar o tributo que não mais pagava, o que possui claros efeitos patrimoniais. Ainda, sobre a relevância econômica considerou o fato de que o contribuinte em litígio ocupar-se de posição concorrencialmente favorável por não lhe ser cobrado tributo que é pago por outros contribuintes em situação semelhante.

A questão acerca da aplicação da imunidade tributária teve repercussão geral econômica reconhecida em vários temas. Destaca-se a controvérsia que cuida da existência ou não da imunidade tributária, para efeito do IPTU, relativamente a bens imóveis mantidos sob a propriedade fiduciária da Caixa Econômica Federal mas que não se comunicam com o patrimônio desta, pois integrados ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado e mantido pela União, conforme Lei 10.188/2001 (tema 884, Min. Teori Zavascki). Sobre a repercussão geral o Ministro relator, Teori Zavascki, apenas afirmou que na controvérsia constitucional posta a “repercussão geral afigura-se evidenciada, seja pela sua relevância jurídica, econômica e social, seja por transcender ao interesse das partes”.

Ainda, tem-se a polêmica questão da imunidade de *e-book* gravado em CD-ROM (tema 593, Min. Dias Toffoli). O relator entendeu presente a repercussão geral, pois “sempre que se discute a aplicação de um benefício imunitório para determinados bens, sobressai a existência da repercussão geral da matéria, sob todo e qualquer enfoque”.

No tema 342 discute-se a imunidade de ICMS sobre produtos e serviços adquiridos por entidade filantrópica. O relator, Min. Dias Toffoli, entendeu estar “devidamente demonstrado o risco de grave lesão à ordem e à economia públicas”.

No tema 615, discute-se a constitucionalidade da cobrança de ICMS, pelo Estado de destino, nas operações interestaduais de vendas de mercadorias a consumidor final realizadas pela internet. Para o relator, Min. Gilmar Mendes, o tema teve repercussão geral, “uma vez que as vendas via comércio eletrônico repercutem na economia pelo volume de operações e impacta financeiramente no orçamento dos entes federados”.

No tema 504 discute-se o crédito presumido do IPI na base de cálculo do PIS e da COFINS. O relator, Min. Joaquim Barbosa, afirmou presente a relevância do ponto de “vista econômico e de comércio exterior, na definição da base de cálculo da Cofins e da Contribuição ao PIS para as empresas exportadoras é relevante, na medida em que as exonerações tributárias são instrumentos importantes para calibração dos preços e, conseqüentemente, da competitividade dos produtos nacionais”. Interessante que o relator leva em consideração o caráter extrafiscal das exonerações.

O tema 304 discute questão tributária que possui reflexos ambientais. Trata-se da apropriação de créditos de PIS e COFINS na aquisição de desperdícios, resíduos ou aparas. Considerou a relatora, Min. Ellen Gracie, a repercussão geral “porque a discussão acerca dos critérios justificadores de tratamento diferenciado em matéria tributária mostra-se bastante

importante para o esclarecimento do alcance da isonomia tributária. A par disso, a proteção ao meio ambiente constitui política de fundamental importância na sociedade contemporânea, tendo sido constitucionalmente elevada a princípio da ordem econômica (art. 170, VI)”.

No tema 302 discute-se a natureza jurídica da retenção de 11% sobre os valores brutos dos contratos de prestação de serviço por empresas tomadoras de serviços. A relatora, Min. Ellen Gracie, considerou economicamente relevante analisar o correto emprego dos mecanismos da substituição tributária.

A questão da progressividade também teve repercussão geral econômica reconhecida. No tema 21 discute-se a fixação de alíquota progressiva para o ITCMD.

O tema 52 trata da incidência da CPMF sobre as receitas oriundas de exportação. O relator, Min. Ricardo Lewandowski, entendeu relevante diante do “grande impacto na economia do país”.

No tema 44, relator Min. Ricardo Lewandowski, discute-se a constitucionalidade da instituição de contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública.

O polêmico prazo prescricional para a cobrança de contribuições sociais devidas à Seguridade Social foi o primeiro caso com relevância econômica reconhecida (tema 3, Min. Cármen Lúcia).

Analisado esses temas de Direito Tributário, é possível perceber que mesmo as manifestações consideradas razoavelmente fundamentadas não conseguem explicar de forma clara qual exatamente a relevância econômica presente em cada caso. Não obstante, a análise dos casos permitem uma melhor compreensão dos contornos da relevância econômica tendo-se como base casos que já tiveram repercussão geral econômica reconhecida.

Passa-se a analisar alguns temas de Direito Administrativo a fim de melhor compreender os contornos do significado de relevância econômica da matéria para fins da repercussão geral.

Teve repercussão geral econômica reconhecida a controvérsia que discute a compatibilidade da garantia da justa e prévia indenização em dinheiro para o procedimento de desapropriação (art. 5º, XXIV, CF) com o regime de precatórios (art. 100, CF). A relevância econômica foi fundamentada tendo em vista que, muitas vezes, o imóvel representa quase todo o patrimônio acumulado do particular e que, por outro lado, o regime de precatórios é essencial para a organização financeira do Estado (tema 865, Min. Roberto Barroso).

No tema 839, de relatoria do Min. Dias Toffoli, discute-se a possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta ao texto constitucional, ser anulado pela

Administração Pública quando decorrido o prazo decadencial previsto na Lei 9.784/1999. A relevância econômica foi considerada “manifesta se observados os dados colacionados pelo Ministério Público Federal no sentido de que as anistias questionadas podem gerar uma folha mensal de despesas que pode superar a casa dos dezesseis (16) milhões de reais, podendo os valores retroativos pendentes, por sua vez, alcançar a marca de meio bilhão de reais”.

Foi reconhecida a questão acerca da possibilidade do ensino domiciliar (*homeschooling*) cumprir o dever de educação (art. 205, CF). A relevância econômica foi considerada pois estudos apontavam redução dos “gastos públicos com a educação” (tema 822, Min. Roberto Barroso).

Ressalta-se que estes dois temas foram os únicos casos em que a relevância econômica foi justificada com base de dados concretos.

A discussão sobre a possibilidade de lei instituir prazos diferenciados de licença-maternidade às servidoras gestantes e às adotantes também teve repercussão geral econômica reconhecida (tema 782, Min. Roberto Barroso). A relevância econômica foi justificada pois há “reflexos na prestação dos serviços públicos e no custo das licenças”.

O tema 348 envolve o planejamento Municipal pelo plano diretor (tema 348, Min. Ayres Britto). Considerou-se presente a relevância, pois o plano diretor estabelece a “existência física, econômica e social da cidade (...) instituindo normas que limitam as faculdades particulares de disposição inseridas no direito de propriedade”.

Discussão de Direito Administrativo importante, mas já pacificada, é a que cuida da exigência da prévia aprovação no exame da OAB para exercício da advocacia (tema 241, Min. Marco Aurélio). A relevância econômica estaria presente pois “a carteira de advogado viabilizaria o exercício da profissão”.

Uma constatação proveitosa e que atesta indícios já apontados neste trabalho diz respeito à associação do reconhecimento de repercussão geral com fundamento na relevância econômica com substancial impacto da solução controversia constitucional no Orçamento Público – seja por afetar a arrecadação, para mais ou menos, ou a despesa pública, para mais ou menos.

Observa-se que em 40¹³ temas houve menção expressa de que a relevância econômica estaria associada ao impacto no Orçamento Público¹⁴. Desses 40 temas observa-se que 19 são de

¹³ Temas 885, 881, 865, 839, 827, 822, 816, 810, 782, 639, 615, 598, 593, 559, 558, 521, 519, 511, 510, 470, 437, 396, 382, 372, 365, 342, 289, 279, 231, 226, 220, 204, 201, 179, 176, 160, 147, 139, 132 e 91.

¹⁴ Confira-se alguns exemplos: “o tema revela uma tese de significativo impacto nas finanças públicas da União, porquanto envolve a exigibilidade de tributos no curso de largo período de tempo.” (tema 881); “evidencia-se a

Direito Tributário, 15 de Direito Administrativo, 4 de Processo Civil, 1 de Processo do Trabalho e 1 de Direito Civil.

De modo semelhante, houve menção expressa também na manifestação de que a relevância econômica estaria relacionada aos impactos econômicos aos contribuintes, todavia, tal preocupação foi manifestada expressamente apenas em 6 temas¹⁵.

Nos temas de Processo Civil há questão que discute a legitimidade processual ativa do MP para deduzir, em ação civil pública, pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes (tema 645, Min. Luiz Fux).

Houve repercussão geral econômica reconhecida também recurso que cuida da submissão dos conselhos de fiscalização profissional à execução pelo regime de precatórios (tema 877, Min. Edson Fachin).

Ainda acerca de Processo Civil houve reconhecimento da repercussão geral econômica em recurso que discute possibilidade da quebra da ordem cronológica do pagamento de precatórios alimentares para fins de sequestro de recursos públicos (tema 521, Min. Ricardo Lewandowski). O relator destacou que a discussão “poderá ensejar relevante impacto financeiro no orçamento dos entes públicos”.

Em matéria de Direito Civil temos questões como a que discute a validade da correção monetária e dos juros moratórios incidentes sobre as condenações impostas à Fazenda Pública pela caderneta de poupança (tema 810, Min. Luiz Fux). A relevância econômica estaria presente “porque o INSS teria de elevar os valores para pagamento em milhares de ações referentes a benefícios previdenciários, com o pagamento de juros de mora e de correção monetária (...) o que consistiria em enorme dispêndio dos recursos necessários à manutenção dos sistema de Previdência Social brasileiro”. Nota-se, que mesmo sendo classificado como de Direito Civil há grande interesse da Administração Pública, tendo em vista que o resultado repercute nas condenações impostas à Fazenda Pública.

repercussão econômica, porquanto a solução do caso em exame poderá implicar relevante impacto no orçamento dos estados federados e dos contribuintes do ICMS.” (tema 201).

¹⁵ Temas 689, 590, 470, 382, 247 e 91. Confira-se alguns exemplos: “apresenta relevância econômica na medida em que teria reflexo nas finanças dos contribuintes do ICMS de todo o país” (tema 382); “o assunto, de natureza eminentemente tributária, alcança, certamente, grande número de contribuintes no País” (tema 247).

No tema 837, relator Min. Roberto Barroso, discute-se a definição dos limites da liberdade de expressão em contraposição à inviolabilidade da honra e da imagem para fins de publicações e suas consequências jurídicas.

A polêmica sobre a auto-aplicabilidade da taxa de juros de 12% ao ano do art. 192, § 3º, da CF, na redação anterior à EC 40/2003, também teve repercussão geral reconhecida (tema 98, Min. Ellen Gracie). A existência de repercussão geral foi assim justificada: “A existência de julgados em outros processos, antes de afastar a repercussão geral, afirma-a, indicando que se trata de matéria que ultrapassa os interesses subjetivos da causa”. Aqui a relatora parece tratar o fato da questão já ter sido enfrentada várias vezes pela Corte como um facilitador do reconhecimento da repercussão geral.

Em Direito do Consumidor temos os temas 284 e 285 em que discute-se as diferenças de correção monetária de depósitos em caderneta de poupança, não bloqueados pelo BACEN, por expurgos inflacionários decorrentes do Plano Collor I e II. Considerou o Min. Gilmar Mendes que “há grande relevância econômica na questão, já que a solução da controvérsia atingirá diretamente grande parte das instituições públicas e privadas integrantes do Sistema Financeiro Nacional”. Nos temas 264 e 265 também há grande preocupação com o Sistema Financeiro Nacional. Tem-se quatro casos que indicam relevante impacto no Sistema Financeiro Nacional como indício de relevância econômica para repercussão geral.

Ainda sobre Consumidor, há discussão sobre a aplicação de lei nova sobre plano de saúde aos contratos anteriormente firmados também teve relevância econômica reconhecida (tema 123, Min. Cármen Lúcia). A relevância econômica foi considerada “em relação às administradoras de planos de saúde, pois as modificações legais geram alterações no custo da manutenção do sistema”.

A questão sobre a competência dos Municípios para legislar sobre tempo máximo de espera de clientes em filas de bancos também foi considerada relevante sob o ponto de vista econômico (tema 272, Min. Ellen Gracie).

Em Direito Internacional considerou-se economicamente relevante a discussão da aplicação de norma que dispõe sobre direitos *antidumping* relativamente a contrato de importação celebrado anteriormente à sua vigência (tema 352, Min. Joaquim Barbosa). A relevância foi justificada “pelo contexto social e econômico atual, em que as relações comerciais internacionais estão sujeitas ao desequilíbrio causado pela concessão de incentivos e benefícios, nem sempre cancelados pelos colegiados incumbidos da guarda da livre concorrência. A imposição de direitos *antidumping*

revela-se importante instrumento de proteção do mercado nacional, cuja compatibilidade constitucional não pode ser reduzida à mera interpretação de legislação infraconstitucional. Em especial, o exame do marco temporal para aplicação da regra de irretroatividade, para os direitos *antidumping*, demanda tratamento uniforme”. Interessante as razões do relator ao relacionar a relevância econômica à possíveis desequilíbrios à livre concorrência, bem como à proteção do mercado nacional.

Em Processo Penal tem-se lide que trata da competência da Justiça Federal para processar e julgar crimes ambientais transnacionais (tema 649, Min. Luiz Fux). No caso, o recurso teve a repercussão geral reconhecida, “pois a cada operação clandestina de animais para o exterior, o país deixa de fiscalizar o destino e emprego de sua fauna nativa, além de não arrecadar tributos”. Há ainda questão sobre a possibilidade de prorrogações sucessivas do prazo de autorização judicial para interceptação telefônica (tema 661, Min. Gilmar Mendes).

Em Direito Ambiental recurso que trata da competência do Município para legislar sobre meio ambiente (tema 145, Min. Eros Grau).

Em matéria de Direito Previdenciário há temas como o que discute o Fornecimento de Equipamento de Proteção Individual (EPI) como fator de descaracterização do tempo de serviço especial (tema 555, Min. Luiz Fux). E ainda sobre a conversão de aposentadoria proporcional em aposentadoria integral por meio do instituto da desaposentação (tema 503, Min. Ayres Britto).

No tema 452, relator Min. Gilmar Mendes, discute-se a cláusula de plano de previdência complementar que estabelece valor inferior de complementação de benefício para mulheres em virtude de seu tempo de contribuição.

Ainda sobre previdenciário tem-se recurso em que se discute a renda a ser usada como parâmetro para a concessão do auxílio-reclusão (tema 89, Min. Ricardo Lewandowski). A relevância econômica foi considerada, pois o tema afeta “um número elevado de benefícios a serem concedidos e mantidos pelo” INSS.

Por fim, destaca-se os assuntos de Direito do Trabalho e Processo do Trabalho que tiveram repercussão geral reconhecida com base na relevância econômica.

Um dos mais interessantes é o que discute a competência para julgamento de abusividade de greve de servidores públicos celetistas (tema 544, Min. Luiz Fux). De fato, trata-se de demanda com consequências econômicas relevantes, mas a manifestação do relator foi genérica.

No tema 222, relator Min. Ricardo Lewandowski, discute-se a extensão do adicional de risco portuário ao trabalhador portuário avulso. Na fundamentação da repercussão geral o relator explicou que "a solução do tema em exame poderá ensejar relevante impacto no orçamento dos operadores portuários, dos órgãos de gestão de mão-de-obra dos trabalhadores portuários avulsos e dos próprios trabalhadores avulsos desse setor".

Em Processo do Trabalho o tema 598, relator Min. Luiz Fux, trata do caso em que se discute o sequestro de verbas públicas para pagamento de crédito a portador de moléstia grave sem observância à regra dos precatórios. O relator considerou que o tema "alcança uma quantidade significativa de credores da Fazenda Pública e poderá ensejar relevante impacto financeiro no orçamento dos entes públicos".

Por fim, tem-se ainda o caso que discute a penhora de bens da Rede Ferroviária S.A. realizada anteriormente à sucessão pela União e a possibilidade de execução, pelo regime de precatório, dos bens da Rede Ferroviária (tema 355, Min. Gilmar Mendes). Considerou o relator que "não há dúvida quanto à repercussão econômica que isso acarretará, posto que a penhora sobre créditos da União tem alcançado cifras milionárias, eis que todos os créditos existentes perante as concessionárias têm sido objeto de constrição".

Sobre a forma como é fundamentada a repercussão geral registra-se ainda que muitos casos¹⁶ tiveram repercussão geral justificada no fato de que a solução da controvérsia potencialmente poria fim a quantidade significativa de ações semelhantes. Tal fato demonstra uma tendência da Corte em se reconhecer a repercussão geral quando o recurso tem natureza repetitiva (litígio de massa)¹⁷.

3. ANÁLISE DOS RESULTADOS: A AMPLA LIBERDADE, A CARÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO E A PREVALÊNCIA DO INTERESSE DO ESTADO NA DEFINIÇÃO DA RELEVÂNCIA ECONÔMICA

A análise realizada nos permite notar que as manifestações feitas pelos Ministros relatores ao se submeter um caso ao Plenário Virtual para votação são simples e na maioria das vezes

¹⁶ Temas 887; 856, 573, 572, 561, 559, 558, 533, 547, 512, 511, 510, 493, 439, 435, 395, 372, 345, 302, 295, 293, 272, 257, 226, 204, 202, 201, 179, 176, 165, 160, 139, 91, 58 e 45.

¹⁷ A transcendência quantitativa considera o número de pessoas susceptíveis de alcance, atual ou futuro, pela decisão da questão, bem assim, a natureza do direito posto em causa (MARINONI; MITIDIERO, 2008).

genéricas de modo a dificultar a compreensão das razões que levaram os Ministros à conclusão de que há repercussão geral no caso.

Lembra-se que em 83,4% dos 193 temas analisados a fundamentação da existência de repercussão geral foi superficial e genérica. Esse surpreendente número elevado de manifestações genéricas confirma a hipótese de que na maior parte dos casos a fundamentação da existência de repercussão geral é deficiente e não permite a identificação clara da relevância econômica da questão constitucional discutida.

Soma-se a isso a utilização de todos os critérios de reconhecimento da repercussão geral previstos no § 1º do art. 1.035 do NCPC (relevância econômica, jurídica, política e social) em 79 temas, o que representa 40,9% dos 193 temas analisados, questão que também dificulta a compreensão de quais relevâncias estão de fato presentes nos temas.

Tais considerações nos levam a pensar se haveria ou não livre discricionariedade por parte dos Ministros na escolha de um recurso para julgamento da repercussão geral no Plenário Virtual.

Nesse aspecto, Sydney Sanches afirmava, no contexto da arguição de relevância, que “o julgamento de relevância de uma questão federal não é atividade jurisdicional, é ato político, no sentido mais nobre do termo. Por ele se deve chegar à conclusão sobre se uma causa, mesmo não se encaixando em qualquer das hipóteses previstas (...) deve, apesar disso, ser examinada pelo STF, em recurso extraordinário” (SANCHES, 1987, p. 259). De igual modo José Manoel de Arruda Alvim Netto defende que o reconhecimento da repercussão social não é ato de julgamento, mas sim ato de avaliação política (ALVIM, 2006).

Ulisses Schwarz Viana ao relacionar o *writ of certiorari* e a repercussão aceita a possibilidade de escolha discricionária de recursos ao afirmar que “apresentam-se como características comuns entre os dois institutos: a natureza discricionária, cada um com sua medida, e a de filtro recursal” (VIANA, 2010, p. 38).

Por outro lado Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero defendem que a possibilidade de escolha discricionária não se coaduna com o regime da repercussão geral, uma vez que se o caso possui relevância que ultrapasse os interesses subjetivos da causa deve-se reconhecer a repercussão geral da causa (2008).

Lenio Streck ao comentar sobre o instituto da repercussão geral afirma que:

Nosso sistema jurídico é diferente, e as circunstâncias históricas também. O processo constituinte construiu um texto constitucional destinado a resgatar as promessas incumpridas da modernidade, elegendo o acesso à justiça como um dos

pontos fundamentais para atingir esse desiderato. A discricionariedade para definir a “imperativa importância pública” que possui a Corte Suprema dos Estados Unidos não deve servir de modelo ou parâmetro para a discussão do novo instituto. Em pleno Estado Democrático de Direito, em que o poder emana do povo e em que está estabelecida a democracia representativa e participativa, não se mostra conveniente delegar ao Supremo Tribunal Federal o poder de agir de forma discricionária, escolhendo as causas que deseja decidir. (2005, p. 137)

Bruno Dantas aponta que o termo discricionariedade não é o mais adequado tecnicamente para nomear a margem de liberdade conferida pela lei ao julgador em determinados casos, pois o termo subverte a natureza das coisas. O autor refuta o uso do termo discricionariedade, mas reconhece que a possibilidade de controle, no particular da repercussão geral, é restrita (2012).

Seja qual for o termo correto a se utilizar, fato é que a análise empírica deste trabalho demonstra que não há uniformidade na quantidade anual de temas relatados por cada Ministro no Plenário Virtual nem fundamentação satisfatória para justificar a escolha dos temas o que sugere falta de transparência e certa liberdade dos Ministros para escolha dos temas.

A repercussão geral é uma espécie de filtro por meio do qual o STF seleciona os casos que efetivamente merecem e precisam ser julgados pela Corte. Todavia, deve-se lembrar que antes da utilização desse filtro há também um filtro monocrático realizado por cada relator¹⁸. Este fato reforça a liberdade dos Ministros que podem julgar monocraticamente diversos recursos e escolher os temas que queiram julgar.

Esse fato é especialmente importante pois ao contrário do que ocorre com a distribuição aleatória, não há sorteio na escolha do tema que terá sua repercussão geral analisada no Plenário Virtual. Nesse sentido é imprescindível a explicitação dos critérios que orientam o relator na escolha dos recursos que têm a sua repercussão geral analisada, isso em decorrência do princípio da fundamentação, publicidade, transparência, isonomia e impessoalidade que também se aplicam no exercício da jurisdição constitucional.

Ademais, por exceção do Ministro Marco Aurélio, de modo geral apenas o relator apresenta manifestação, sendo que esta forma maioria em 96% dos julgamentos. Essa forte influência do relator pode prejudicar a compreensão da repercussão geral da Corte como um corpo.

Outra constatação interessante e que deve ser registrada é que o Ministro Celso de Mello não submeteu nenhum recurso para votação da preliminar de repercussão geral. É difícil imaginar

¹⁸ Dados da atividade do STF demonstram que dentre todos os processos distribuídos no STF entre 2007 e 2013, aproximadamente 80% foram decididos monocraticamente (STF, Dados).

que em nove anos de efetivo funcionamento da repercussão geral nenhum recurso distribuído ao Ministro mereceu ter a preliminar apreciada e o mérito julgado pela Corte pela sistemática.

O perfil participativo ou não participativo dos Ministros, reduz o espectro de incidência da repercussão geral diminuindo as chances de efetivo julgamento e êxito do recurso, produzindo um efeito restritivo do acesso à jurisdição constitucional (MEDINA, 2016).

Tal fato prejudica a sistemática de distribuição, que visa conferir igualdade e impessoalidade, haja vista que o jurisdicionado dependerá de sorte no momento da distribuição do recurso, pois caso o recurso seja distribuído para o Ministro Celso de Mello, por exemplo, sabe-se que dificilmente este processo virá a ter a preliminar de repercussão geral votada.

É interessante notar que conforme a jurisprudência do STF é insuficiente a simples alegação pelo recorrente de que a matéria em debate no recurso extraordinário tem repercussão geral. A parte deve demonstrar de forma expressa e clara as circunstâncias que poderiam configurar a relevância econômica, política, social ou jurídica das questões constitucionais invocadas no recurso extraordinário, sendo a deficiência na fundamentação da preliminar de repercussão geral causa suficiente para o não conhecimento do recurso (RE 611.023, Min. Joaquim Barbosa, DJe 4.6.2012).

Assim, tem-se que o STF exige clara demonstração pela parte recorrente sobre as circunstâncias que justificam a relevância das questões discutidas no recurso, todavia, na maior parte dos casos a Corte ao reconhecer a repercussão geral não demonstra de modo claro e suficiente as razões pela qual o recurso possui repercussão geral.

Em sua obra, Damares Medina aponta possíveis razões para a deficiência das fundamentações das decisões no Plenário Virtual:

a hierarquização entre plenário virtual e presencial que influencia o comportamento decisório dos ministros (como se o plenário virtual fosse menos importante e estivesse aquém do presencial); a fase processual e a natureza preliminar do julgamento (de complexidades e desafios hermenêuticos diferentes do julgamento meritório); a ausência do controle das partes que não participam da sessão de julgamento no plenário virtual; pouca transparência e a excessiva discricionariedade dos ministros (ambos os aspectos ligados à falta de controle social e à pouca visibilidade). (2016, p. 119)

Essa deficiência de fundamentação afeta ainda a segurança jurídica. Sabe-se que o termo segurança jurídica possui várias conotações, sendo uma delas a segurança jurídica como garantia de previsibilidade, que permite à sociedade conhecer qual a norma de conduta a ser seguida, a que é estabelecida pela lei e aplicada pelo poder judiciário (ARRUDA ALVIM WAMBIER, 2008). A

perfeição deste viés da segurança jurídica permitiria ao cidadão antever a aplicação da norma ao caso concreto e o resultado aproximado do final da demanda.

Frederick Schauer ao tratar do precedente nos Estados Unidos, afirma que quando um juiz tem de decidir um caso da mesma forma que decidiu uma lide anterior, as partes poderão prever o que acontecerá no futuro com mais facilidade. A habilidade de prever o que um juiz fará ajuda o planejamento da própria sociedade como um corpo, de modo a ter a certa tranquilidade e a evitar a paralisia causada pelo desconhecido (1987).

Assim, tem-se a segurança jurídica como a confiança da sociedade nos atos, procedimentos e condutas proferidas pelo Estado. É justamente neste braço do princípio que a questão da ausência de critérios claros por parte do STF para reconhecimento da repercussão geral podem prejudicar a segurança jurídica, uma vez que o jurisdicionado não consegue saber ou ter indicadores de quando sua causa possui potencial repercussão geral.

Diante da carência das fundamentações de repercussão geral não é possível compreender por completo o instituto, de modo que a comunidade jurídica não encontra a mencionada previsibilidade como um viés da segurança jurídica quando se trata da existência ou não de repercussão geral.

Acredita-se que a transparência e clara fundamentação seriam capazes de conferir ao jurisdicionado segurança jurídica para enfrentar de maneira adequada o requisito de admissibilidade. Por outro lado, talvez a mencionada segurança pudesse também um dia desestimular aventuras judiciais, uma vez que se teria indícios claros de situações de inexistência de repercussão geral.

Nesse contexto, acredita-se que um dos maiores desafios para o aprimoramento do funcionamento adequado e satisfatório da repercussão geral é clareza quanto aos elementos que levam os Ministros a escolherem um recurso para relatar no Plenário Virtual, em detrimento de milhares outros que são anualmente distribuídos.

Compreende-se a necessidade da utilização de termos abertos para regular o instituto como é o próprio nome “repercussão geral” e os critérios estabelecidos na lei: relevância jurídica, econômica, política e social.

Entretanto defende-se que o STF possui o nobre papel de completar o sentido da norma ao selecionar quais as questões com repercussão constitucional suficiente, de natureza econômica, política, social ou jurídica, para transcender os limites dos interesses subjetivos das partes.

Para legitimar a abertura e a flexibilidade dadas pela Constituição e pela norma infraconstitucional, ao STF caberá o desvelamento do verdadeiro sentido do instituto da repercussão geral, caso a caso, dentro de um processo interpretativo e devidamente fundamentado. Por mais que o instituto da repercussão geral tenha sido inspirado em outros institutos existentes no direito comparado em que a questão da fundamentação da decisão não possui grande relevância, a partir do momento que o instituto é implantado aqui, é preciso se adaptar ao sistema jurídico vigente, em que neste particular exige a fundamentação das decisões judiciais, conforme disposto no art. 93, IX e X, da Constituição.

Apesar das dificuldades apontadas acima a análise sistemática dos 193 temas que tiveram repercussão geral reconhecida com fundamento na relevância econômica permitem identificar padrões e indicadores do que vem sendo considerado relevância econômica pelo STF.

Foi possível verificar que dentre dos 193 temas que tiveram repercussão geral reconhecida com fundamento no critério de relevância econômica a grande maioria dos temas tratam de questões de Direito Tributário (36,7%) e de Direito Administrativo (31%). Juntos esses dois ramos do Direito Público representam 67,7% de todos os casos que tiveram repercussão geral reconhecida com fundamento na relevância econômica. Esse número concentrado em apenas duas áreas do direito é considerado bastante elevado, tendo em vista que existem diversos ramos do direito no nosso ordenamento jurídico. Tal fato evidencia grande predominância das matérias de Direito Público, com interesse direto do Estado, no reconhecimento da repercussão geral econômica.

Ainda, observa-se que há enorme predominância do Poder Público em um dos polos dos 193 temas analisados. O Poder Público é parte em 91,7% dos temas, ao passo que em apenas 8,3% temas há apenas particulares.

Os resultados indicam que a presença do Poder Público no recurso aumenta as chances do reconhecimento da repercussão geral dos temas analisados com foco na relevância econômica, o que pode ser também um indício de sua influência no controle incidental de constitucionalidade.

Tal constatação de alguma maneira se aproxima de estudo realizado por Gregory Caldiera e John Wright que identificaram como principal indicativo ao acolhimento do *writ of certiorari* a presença da União (1988).

Por outro lado, a singela participação de somente particulares em 8,3% dos temas analisados parece indicar que a repercussão geral econômica não está muito relacionada a interesses econômicos da área privada. Com isso, infelizmente são poucos os casos em que o particular

consegue discutir questões constitucionais de relevância, como as que tratam da aplicação de direitos fundamentais, que certamente trariam maior segurança jurídica ao Direito brasileiro como um todo.

Observa-se também que em vários temas houve menção expressa de que a relevância econômica estaria associada ao impacto da decisão no Orçamento Público.

Desse modo, esse conjunto de constatações parecem ser um forte indicativo de que a relevância econômica da questão constitucional discutida nos recursos extraordinários analisados pelo STF até então estiveram bastante relacionadas com os impactos econômicos da consolidação da tese no Patrimônio/Orçamento Público.

Registra-se ainda que muitos casos tiveram repercussão geral justificada no fato de que a solução da controvérsia potencialmente poria fim a quantidade significativa de ações semelhantes. Tal fato demonstra uma tendência da Corte em se reconhecer a repercussão geral quando o recurso possui potencial transcendência quantitativa.

Nesse sentido, a análise de alguns casos parecem apontar o fato de determinada questão já ter sido enfrentada várias vezes pela Corte como um facilitador para o reconhecimento da existência de repercussão geral, por evidenciar a questão constitucional e a transcendência.

Diante do contexto acima exposto, destaca-se que o grande número de temas de Administrativo e Tributário (67,7%) podem estar relacionados três razões principais: (i) impacto no orçamento público; (ii) ampla transcendência das questões; e (iii) o fato de a Constituição cuidar da Administração Pública e do Tributo de forma detalhada, o que aumenta a probabilidade de haver questão constitucional.

Foi possível verificar também que a maior parte dos recursos extraordinários que tiveram repercussão geral reconhecida com fundamento na relevância econômica tem origem nas Regiões Sul (39,8%) e Sudeste (35,7%). Por outro lado, a Região Norte é a região que menos teve repercussão geral reconhecida com base na relevância econômica (3,1%).

Dentre as possíveis razões para tal constatação, reconhece-se que as regiões Sul e Sudeste são as regiões onde se tramita grande quantidade de processos. Todavia, não se pode ignorar o fato de que as regiões Sul e Sudeste são também as regiões onde se há maior desenvolvimento industrial e econômico do país, de modo que é razoável se esperar que grande parte das questões constitucionais relevantes sob o ponto de vista econômico para fins da repercussão geral tenham origem nestas regiões.

Dos 193 temas analisados destaca-se alguns assuntos e razões que estiveram associados ao critério da relevância econômica: impacto da decisão no orçamento público (seja na receita seja na despesa); impacto da decisão para o contribuinte; impactos concorrenciais da decisão; efeitos da coisa julgada em matéria tributária; aplicação da imunidade tributária (IPTU para CEF para imóveis do PAR; *ebook* gravado em CD-ROM; entidade filantrópica); controvérsias com impacto no mercado nacional e internacional; controvérsia tributária entre Estados; lesão à ordem econômica; vendas via comércio eletrônico; extrafiscalidade na calibração de preços; efeitos das exonerações; tratamento tributário diferenciado em caso de ações de proteção ambiental; funcionamento da substituição tributária; requisitos para instituição de tributos; competência tributária; aplicação da progressividade; contribuição de iluminação pública; prazo prescricional e decadencial em matéria tributária; procedimento de desapropriação; regime de precatórios; submissão dos conselhos de fiscalização ao regime de precatórios; sequestro de recursos do Estado no caso de parcelamento compulsório de precatórios; quebra de ordem cronológica em precatório alimentar; prazo decadencial e anulabilidade de atos administrativos; ensino domiciliar; licença maternidade para adotantes; impacto na prestação de serviços públicos; planejamento municipal; limitações ao direito de propriedade; sistema federativo e autonomia financeira dos entes públicos; exercício da profissão (OAB); legitimidade do MP para defesa do patrimônio público; competência legislativa municipal (acondicionamento de compras em supermercados; tempo de espera em filas; meio ambiente); legitimidade do MP para ação civil pública na defesa de contribuintes; correção monetária e dos juros moratórios de condenações impostas à Fazenda pela caderneta de poupança e impacto nos benefícios previdenciários; limites da liberdade de expressão em contraposição à inviolabilidade da honra e da imagem para fins de publicações e suas consequências jurídicas; aplicabilidade da taxa de juros de 12% ao ano; impacto da decisão no Sistema Financeiro Nacional; nova lei de planos de saúde, contratos anteriores e impactos na manutenção do sistema; direito *antidumping*, relações comerciais internacionais, livre concorrência, seus incentivos e benefícios e eventuais desequilíbrios na proteção do mercado nacional; competência para jogar crimes ambientais transnacionais; prorrogações sucessivas do prazo de autorização judicial para interceptação telefônica; fornecimento de EPI e tempo de serviço especial; cláusula de plano de previdência complementar que estabelece valor inferior de complementação de benefício para mulheres em virtude de seu tempo de contribuição; renda a ser usada como parâmetro para a concessão do auxílio-reclusão; competência para julgamento de abusividade de greve de servidores

públicos celetistas; extensão do adicional de risco portuário ao trabalhador portuário avulso; penhora de bens incorporados ao patrimônio da União e precatórios.

Tais assuntos demonstram parte do que foi considerado relevância econômica para fins de reconhecimento da repercussão geral pelo STF. Acredita-se que esses assuntos e justificativas podem ser considerados como indicativos da presença de relevância econômica como uma espécie de precedente de repercussão geral.

CONCLUSÃO

A repercussão geral representa verdadeiro avanço no controle difuso de constitucionalidade. A sistemática foi desenhada com o propósito de afinar e solidificar a jurisprudência da Corte compatibilizando os subsistemas normativos com a Constituição de modo a conferir maior segurança jurídica. Ainda, objetiva evitar a rejeição de recursos por razões excessivamente formais por meio do uso da jurisprudência defensiva de modo a garantir real (material) acesso à justiça, além de dar racionalidade ao sistema e conferir efeito multiplicador às decisões do STF como uma espécie de *stare decisis* brasileiro.

Após nove anos de efetivo funcionamento da sistemática da repercussão geral é possível notar que parte destes objetivos estão sendo alcançados, mas ainda é necessário otimizar o modelo.

Acredita-se que a utilização da repercussão geral ainda carece de transparência, em especial no que se refere à forma como o requisito é reconhecido e votado no Plenário Virtual, diante do elevado número de manifestações genéricas. Essa constatação dificultou a identificação clara da relevância econômica da questão constitucional discutida – objeto desta pesquisa. Não obstante, a análise sistematizada dos 193 temas de repercussão geral identificados permitiu observar que a relevância econômica dos casos que tiveram a preliminar julgada pelo STF até então estiveram bastante associadas aos interesses econômicos do Estado.

A deficiência de fundamentação prejudica a comunidade jurídica em especial o jurisdicionado que carece de indicadores para controlar a falta de transparência dos critérios e as razões de escolha dos processos que devem ou não ser submetidos ao Plenário Virtual, e por consequência ser efetivamente julgado. Foi possível constatar ainda influente papel do relator no reconhecimento da repercussão geral, de modo que deve se ter em mente que o resultado das votações dos temas de repercussão geral nem sempre espelham a vontade da Corte Constitucional como um corpo.

Acredita-se que as razões de reconhecimento da repercussão geral precisam ser explicitadas e claras com vistas a viabilizar o controle social de seu exercício e afastar todas as dúvidas no funcionamento da jurisdição constitucional como serviço público essencial que é, por conseguinte, sujeito aos princípios da Administração Pública, em especial os princípios da continuidade, da impessoalidade e da eficiência.

A repercussão geral tem se mostrado um instituto em constante evolução a fim de atender as necessidades do controle difuso de constitucionalidade. Nesse contexto, acredita-se que o seu aperfeiçoamento depende do aprimoramento da fundamentação das manifestações que tratam da repercussão geral a fim de legitimar a abertura e a flexibilidade dadas pela Constituição e pela norma infraconstitucional, bem como afastar de vez a ideia de irrestrita discricionariedade na seleção dos temas o que poderia resultar em violação ao princípio das fundamentações judiciais, segurança jurídica, igualdade, impessoalidade e imparcialidade.

BIBLIOGRAFIA

ARRUDA ALVIM, José Manoel de. **A emenda constitucional 45/2004 e a repercussão geral**. Revista Autônoma de Processo. Curitiba: Juruá Editora, n. 1, 2006, p. 239.

ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa. **Recurso especial, recurso extraordinário e a ação rescisória**. São Paulo: RT, 2008.

ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa. Repercussão Geral como transformá-la num instituto adequado à magnitude da missão de uma Corte Superior? In: FUX, Luiz. FREIRE, Alexandre. DANTAS, Bruno (coordenadores). **REPERCUSSÃO GERAL da Questão Constitucional**. Rio de Janeiro: Gen - Editora Forense, p. 615-632, 2014.

BARRO, Robert J. **Determinants of economic growth: a cross-country empirical study**. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.

BRAGHITTONI, Ives R. **Recurso extraordinário: uma análise do acesso ao Supremo Tribunal Federal de acordo com a Lei 11.418/2006 (Repercussão Geral)**. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal** de 1988.

BRASIL. **Lei 5.869** de 11 de janeiro de 1973 (CPC).

BRASIL. **Lei 13.105** de março de 2015 (NCPC).

BUSATO, Roberto. **Notícia veiculada no Consultor Jurídico (Conjur)**. 4 de maio de 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Repercussão Geral: Balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Almedina, 2015.

CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer. **Recurso extraordinário, repercussão geral e súmula vinculantes**. Revista de Processo, v. 151, 2007.

DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado**. São Paulo: RT, 2014.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. O Supremo Tribunal Processual. In: MARTINS, Ives Grandra da Silva; ROSSET, Patrícia; AMARAL, Antônio Carlos Rodrigues do (coord.). **Estudos: Direito Público**. São Paulo: Lex Magister, 2013.

FUCK, Luciano Felício. Repercussão Geral: Desenvolvimento e desafios. In: FUX, Luiz. FREIRE, Alexandre. DANTAS, Bruno (coordenadores). **REPERCUSSÃO GERAL da Questão Constitucional**. Rio de Janeiro: Gen - Editora Forense, p. 377-402, 2014.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Anotações sobre a repercussão geral nos recursos extraordinário e especial. In: FUX, Luiz. FREIRE, Alexandre. DANTAS, Bruno (coordenadores). **REPERCUSSÃO GERAL da Questão Constitucional**. Rio de Janeiro: Gen - Editora Forense, p. 441-472, 2014.

GREGORY A. Caldeira and JOHN R. Wright. **Organized Interests and Agenda Setting in the U.S. Supreme Court**. American Political Science Review, 82, p. 1109-1127, 1988.

JOTA, “**STF admite que não consegue analisar processos com repercussão geral**”. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/stf-admite-que-nao-consegue-analisar-processos-com-repercussao-geral>>. Acesso em: 3.7.2016.

KAUFMANN, Rodrigo de Oliveira. **Direitos humanos, direito constitucional e neopragmatismo**. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, maio 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Repercussão geral no recurso extraordinário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MEDINA, Damares. **A repercussão geral no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. GONET, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 9 ed., 2014.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários ao código de processo civil**. Com VIII: arts. 539 a 565. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

NATAL, Guimarães. **A Reforma da Justiça Federal**. Revista do Supremo Tribunal Federal, vol. 16, 1918.

PINTO, Valentina Mello Ferreira. **A comparison between the writ of certiorari in the United States and the extraordinary appeal's general repercussion requisite in Brazil**. In: Revista de processo. São Paulo, RT, ano 35, n. 187, Set. 2010.

QUINTAS, Fábio Lima. **A nova dogmática do recurso extraordinário: O advento da repercussão geral e o ocaso do prequestionamento**. Direito Público. Porto Alegre, ano 5, n.22, p. 07-23, 2008.

STRECK, Lenio Luiz. A “repercussão geral das questões constitucionais” e a admissibilidade do recurso extraordinário: a preocupação do constituinte com as “causas irrelevantes”. In: AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Reforma do Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TAVARES, André Ramos. **Reforma do Judiciário no Brasil pós-88: (des)estruturando a Justiça**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SANCHES, Sydney. **Palestra proferida em 5.10.1987, em “Curso sobre recurso extraordinário**. Revista dos Tribunais, vol. 627, 1987.

SCHAUER, Frederick. **Precedent**. Stanford Law Review, Stanford, v 39, fev. 1987.

STF, **Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaClasseAnosAnteriores>>. Acesso em: 20 de abril de 2016.

STF, **Relatório estatístico disponível no site do STF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=listas_rg>. Acesso em: 20 de abril de 2016.

STF, **Dados da Assessoria de Gestão Estratégica do STF e dos Relatórios de Atividades do STF**.

TIMM, Luciano Benetti; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. **As recentes alterações legislativas sobre os recursos aos Tribunais Superiores: a repercussão geral e os processos repetitivos sob a ótica da *Law and Economics***. Revista de processo, n. 178, dez. 2009.

VIANA, Ulisses Schwarz. **Repercussão geral sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ANEXO I

Tabela com os 193 casos de repercussão geral reconhecidas com fundamento na relevância econômica: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ZeJkly1mSETbhB9wtObnO2kJs9bBBnAAbo1z4Jy_Oq8/edit?usp=sharing>.