

Agenda-setting: a tendência de reconhecimento da repercussão geral no controle difuso de constitucionalidade

Agenda-setting: the tendency to recognize the overall impact in the diffuse control of constitutionality

Louise Dantas de Andrade¹
louise.dantas@gmail.com

João Paulo Allain Teixeira²
jpallain@gmail.com

RESUMO

No controle de constitucionalidade difuso brasileiro, desde 2006, se exige o preenchimento do requisito da repercussão geral para que o recurso extraordinário tenha seu mérito apreciado. A implementação de tal instituto, além de ter causado um eventual esvaziamento deste tipo de controle, fornece ao Tribunal a possibilidade de efetivamente escolher qual processo entrará em sua agenda de julgamento, já que sua definição legal é formada por conceitos jurídicos indeterminados. Assim, no intuito de identificar quais os temas geralmente são declarados de repercussão geral pelo Supremo, foi feito um levantamento de dados de todos os processos que tiveram a repercussão geral reconhecida desde o início da aplicação do instituto.

Palavras-chave: Repercussão geral; *Agenda-setting*; Controle de constitucionalidade.

ABSTRACT

In Brazilian diffuse control of constitutionality, since 2006, is required to fill the requirement of general repercussion for the extraordinary appeal has merit appreciated. The

¹ Mestranda em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco, Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (2010). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5211177047876161>

² Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2005), Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1999), Mestre em Teorías Críticas Del Derecho pela Universidad Internacional de Andalucía, Espanha (2000), Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1995). Professor Adjunto na Universidade Federal de Pernambuco, Professor Assistente na Universidade Católica de Pernambuco e Professor Titular nas Faculdades Integradas Barros Melo. Avaliador ad hoc do Ministério da Educação. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3719496592232660>

implementation of such an institute, and have caused a possible evacuation this type of control, gives the Court the power to effectively choose which process will come into your agenda trial, since its legal definition consists of indeterminate legal concepts. Thus, in order to identify which topics are usually declared by the Supreme overall impact, a survey was made of data from all processes that had the overall effect recognized from the start of the institute.

Keywords: General repercussion; Agenda-setting; Control of constitutionality

1. Introdução

A formação do Estado Constitucional como consequência da ascensão da burguesia e o fim do regime absolutista, resultou na positivação de direitos, na tripartição dos poderes e principalmente na submissão do poder do estado ao texto constitucional. Mas quem seria o responsável por garantir que as novas legislações respeitassem a constituição?

A Suprema Corte Americana solucionou o problema, quando do julgamento do caso *Marbury vs. Madison* (1803), ao estabelecer que tal controle caberia ao poder judiciário. Esse precedente americano alterou a configuração do poder judiciário no mundo, que seguiu tal influência com base no discurso de proteção da democracia e dos ideais liberais.

No Brasil, a partir da Constituição de 1988 coube ao Supremo Tribunal Federal assumir essa função de tribunal constitucional, tendo sido estabelecido dois tipos de controle de constitucionalidade, o concentrado (através de ações específicas ajuizadas diretamente no tribunal superior) e o difuso (que se dá por meio da chegada ao STF do recurso extraordinário).

Para que um recurso extraordinário seja analisado pelo tribunal, entretanto, deve necessariamente atender ao requisito da repercussão geral, que foi incluído no texto constitucional pela Emenda n. 45/2004, tendo recebido uma definição legal apenas no ano de 2006, com a promulgação da Lei n. 11.418/2006 que incluiu o art. 543-A do código de processo civil.

Entretanto, tal definição é composta de conceitos jurídicos indeterminados, dando ao Supremo Tribunal Federal, uma gama muito ampla de possibilidades tanto para negar o reconhecimento da repercussão, quanto para declarar sua existência, resultando na clara possibilidade de escolha da agenda de julgamento.

O que se pretende no presente trabalho é justamente identificar quais os temas e matérias que o Supremo Tribunal Federal tende a reconhecer a repercussão geral. Para tanto,

foi realizado um levantamento de dados no sítio eletrônico do STF, contendo todos os processos que tiveram a repercussão geral reconhecida julho de 2014, num total de 514 (quinhentos e quatorze).

A amostra foi classificada em duas variáveis: (i) tema, referindo-se a área do direito sobre a qual versa o processo; (ii) matéria, referindo-se a discussão específica do processo. Dessa forma foi possível identificar a tendência de reconhecimento do STF, como se verá a seguir.

2. O controle de constitucionalidade difuso e a questão da repercussão geral

O controle de constitucionalidade surgiu primeiramente nos Estados Unidos com o julgamento pela Suprema Corte do caso *Marbury vs. Madison* (1803). O ponto central desse julgamento foi a efetiva escolha pelos julgadores entre a declaração da supremacia da constituição ou a possibilidade de sua alteração por meio de uma lei ordinária (CAPPELLETTI, 1999, p. 47) ³.

Tendo declarado a impossibilidade de alteração da constituição por uma lei ordinária, a Suprema Corte decidiu por consequência que poderia fazer esse controle, mudando completamente os rumos do recente estado constitucional, isso porque, o *judicial review* se espalhou por diversos países do mundo.

A partir de então ocorreu um empoderamento do poder judiciário, que pode efetivamente, retirar do mundo jurídico uma legislação que teoricamente não se coaduna com o texto constitucional.

Tal controle de constitucionalidade pode ser feito de três formas diferentes:

O controle político é o que entrega a verificação da inconstitucionalidade a órgãos de natureza política, tais como: o próprio Poder Legislativo, solução predominante na Europa no século passado; ou um órgão especial, como o *Presidium do Soviete*

³ Este modelo surge nos EUA logo após o estabelecimento da Federação, no contexto de uma grande disputa política, envolvendo a nomeação dos assim chamados “midnight judges” no final do governo do Presidente John Adams. Havendo perdido a eleição para o opositor, Adams apressou-se em nomear correligionários seus em funções estratégicas do Estado, como forma de perpetuar o seu grupo no poder. Nomeia assim, William Marbury para o Condado de Washington DC para a função de Juiz de Paz. O Secretário de Estado do governo subsequente, porém, James Madison, nega-lhe a posse. Marbury então solicita ao juiz Marshall concessão de “writ” com a finalidade de garantir-lhe a posse. Marshall porém surpreende, criando pela primeira vez um mecanismo que viria a revolucionar o tema. A decisão de Marshall provocou a impossibilidade de Marbury assumir, mas declarou contrária à Constituição o ato normativo no qual se amparava. Assim, cheia de implicações para o futuro, a decisão de Marshall lançou as bases para a afirmação da supremacia da Constituição, colocando-se o Poder Judiciário na condição de responsável por sua guarda.

Supremo da ex-União Soviética (Constituição da URSS, art. 121, n. 4) e o *Conseil Constitutionnel* da vigente Constituição francesa de 1958 (Arts. 56 a 63). Este último, contudo, por via de sua própria jurisprudência, e tendo em vista o art. 62 da Constituição francesa, vem se transformando em órgão jurisdicional.

O controle jurisdicional, generalizado hoje em dia, denominado *judicial review* nos Estados Unidos da América do Norte, é a faculdade que as constituições outorgam ao Poder Judiciário de declarar a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder Público que contrariem, formal ou materialmente, preceitos ou princípios constitucionais.

O controle misto realiza-se quando a constituição submete certas categorias de leis ao controle político e outras ao controle jurisdicional, como ocorre na Suíça, onde as leis federais ficam sob o controle político da Assembléia Nacional, e as leis locais sob o controle jurisdicional (SILVA, 2011, p. 49).

No contexto brasileiro tem sido criado ao longo de sua história constitucional, um complexo sistema destinado ao controle de constitucionalidade das leis, apropriando-se tanto do modelo norte-americano, quanto do modelo europeu. O modelo europeu surge na Áustria, e é consagrado após a II Guerra Mundial na Alemanha. O modelo idealizado por H. Kelsen., dito **concentrado**, prevê o estabelecimento de instância dedicada exclusivamente para o controle de constitucionalidade das leis, concentrando a competência para tal fim em um único órgão, o Tribunal Constitucional.

O primeiro modelo a ser implantado na história republicana brasileira foi aquele inspirado na experiência norte-americana, qual seja, o controle difuso, através do qual, qualquer órgão judicial (juízes ou tribunais) tem competência para declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo contrário à Constituição Federal.

Percebe-se, a partir de um olhar prospectivo, que o Brasil, desde a origem do controle de constitucionalidade, vem fortalecendo a via concentrada, em um movimento que se insinua no sentido da configuração do Supremo Tribunal Federal em Tribunal Constitucional.

É de se dizer que o STF é hoje efetivamente uma Corte Constitucional em tempo parcial. Além de suas funções especificamente voltadas ao Controle de Constitucionalidade em sede de controle abstrato, possui outras funções, tais como as competências originárias para processo e julgamento de autoridades do Estado e mesmo, as competências recursais decorrentes do seu papel de guardião da Constituição. Conserva-se assim, em certa medida, a configuração norte-americana originária, de Suprema Corte.

Uma análise das recentes alterações trazidas pela EC 45/2004 confirma esta tese:

É possível assim, perceber dentre os diversos dispositivos da referida Emenda, a preocupação com o desafogamento do Supremo Tribunal Federal. Tal conclusão é evidente a partir da nova disciplina dedicada ao recurso extraordinário, notadamente no que se refere à

necessidade de demonstração pelo recorrente, da “repercussão geral” das questões jurídicas em apreço, para a sua admissibilidade.

Do mesmo modo, a possibilidade de edição de súmulas vinculantes pelo Supremo Tribunal Federal, caminha no mesmo sentido.

Pretende-se, a despeito das já existentes súmulas persuasivas, criar mecanismos capazes de diminuir o influxo de processos a obstruir a pauta do Supremo Tribunal Federal.

O controle concentrado de constitucionalidade, que não será objeto de análise por esse trabalho, é cabível para declaração a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo contrário à Constituição Federal.

Nesse contexto, várias são as espécies, a saber: a) Ação de Inconstitucionalidade genérica (ADIn); b) Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC); c) Arguição de Descumprimento de Preceito Federal (ADPF); d) Ação de Inconstitucionalidade Interventiva; e) Ação de Inconstitucionalidade por Omissão.

Na redação original da Constituição de 1988, estavam inicialmente previstos a ADIn genérica e a ADPF, aquela plenamente operante, e esta, dependente de norma regulamentadora capaz de viabilizá-la. A ADC foi introduzida no ordenamento pátrio unicamente em 1993, através da EC de número 3.

Em 1999 finalmente a ADPF foi regulamentada pela Lei 9.882. No mesmo ano, o desenho da ADC e da ADIn ganhou novos contornos com a edição da Lei 9.868.

No que se refere especificamente à ADIN, alguns pontos merecem ser discutidos. Em primeiro lugar, a Constituição de 1988 trouxe uma ampliação dos legitimados a propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. No regime anterior, apenas o Procurador Geral da República detinha tal prerrogativa, comprometendo a possibilidade de um efetivo e democrático controle de constitucionalidade das leis de interesse do executivo federal.

As decisões de tais processos serão oponíveis a todos e terão efeitos vinculantes.

O sistema brasileiro destinado ao controle de constitucionalidade de leis e atos normativos é extremamente complexo, contemplando diferentes instrumentos aplicáveis em contextos especificamente previstos pelas normas que os instituiu.

Nesse sentido, é acertado defender no Brasil a existência de controle preventivo. Este controle é exercido durante o processo legislativo e tem como finalidade, evitar que normas incompatíveis com a Constituição sejam promulgadas.

É relevante neste contexto, o trabalho das CCJ (Comissão de Constituição, Justiça e Redação na Câmara dos Deputados e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no

Senado Federal) controlando e compatibilizando projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional com a Constituição Federal.

Também é possível, tal como tem entendido o Supremo Tribunal Federal, controle judicial no processo legislativo, através de Mandado de Segurança, diante da verificação de tramitação de norma violadora de cláusula pétrea (art. 60, §4º da CF/88). Procura-se assim, proteger direito líquido e certo de parlamentar que tem o direito de participar de processo legislativo que preze pela regularidade constitucional.

Discussão que merece ser considerada refere-se à atuação do Presidente da República neste processo, que pode, como se sabe, utilizar-se do direito de veto para prevenir a edição de norma contrária à Constituição.

Vale lembrar que tais figuras existem tão somente enquanto controle prévio, a incidir sobre **projeto de lei**. O controle de constitucionalidade de **leis**, porém, é desempenhado no Brasil pelo Poder Judiciário.

Assim, o Brasil adota tanto a perspectiva difusa quanto a perspectiva concentrada.

Pela via difusa, herança antiga mantida pela Constituição de 1988, qualquer juiz ou tribunal possui competência para declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo contrário à Constituição Federal. É também chamado de controle difuso, ou por via de exceção, ou ainda por via de defesa.

Não se deve pensar que pelo fato de o controle ser chamado de controle “por via de defesa”, seja cabível apenas quanto à sua utilização ao polo passivo de uma relação processual. Assim, tal forma de controle, incidental por natureza, nasce no contexto de uma relação processual, podendo dele valer-se qualquer dos polos da relação, desde que evidentemente, exista questão constitucional a ser discutida.

A decisão do juiz enseja recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, o qual deverá se pronunciar a respeito da questão. É de se notar que os efeitos dessa decisão atingem unicamente as partes, carecendo de efeitos *erga omnes*.

Se a questão nasce no contexto de uma lide específica, a decisão não pode extrapolar estes limites. A Constituição Federal, porém, prevê um importante papel para o Senado Federal neste contexto. Nos termos do artigo 52⁴, X, da Constituição Federal, compete ao Senado Federal suspender a eficácia, no todo ou em parte, de norma considerada

⁴ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. Assim, declarada inconstitucional a norma, deve o STF notificar o Senado Federal para que tome as providências cabíveis.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal inovando na interpretação do dispositivo constitucional e por entender que a função do Senado Federal seria tão-somente dar publicidade a decisão que declarou a inconstitucionalidade da lei, firmou o entendimento quando do julgamento do RE 197.917/SP, de que a mera notificação do Senado Federal acerca da decisão que expurgou do ordenamento jurídico uma legislação específica seria suficiente para que o acórdão produzisse efeitos *erga omnes*, independente da publicação pelo órgão legislativo em diário oficial.

A eventual ausência de publicação não afetaria a produção de efeitos do acórdão. Para Gilmar Mendes, essa interpretação foi autorizada pelo próprio constituinte originário que ampliou o rol de legitimados para ajuizamento das ações do controle concentrado de constitucionalidade, reduzindo por consequência o significado do controle difuso.

Conforme destacado, a ampliação do sistema concentrado, com a multiplicação de decisões dotadas de eficácia geral, acabou por modificar radicalmente a concepção que dominava entre nós sobre a divisão de poderes, tornando comum no sistema a decisão com eficácia geral, que era excepcional sob a Emenda Constitucional de 16/65 e sob a Carta de 1967/69.

No sistema constitucional de 1967/69, a ação direta era apenas uma idiosincrasia no contexto de um amplo e dominante modelo difuso. A adoção da ADI, posteriormente, conferiu perfil diverso ao nosso sistema de controle de constitucionalidade, que continuou a ser um modelo misto. A ênfase passou a residir, porém não mais no modelo difuso, mas nas ações diretas. O advento da Lei 9.882/99 conferiu conformação à ADPF, admitindo a impugnação ou a discussão direta de decisões judiciais das instâncias ordinárias perante o Supremo Tribunal Federal. Tal como estabelecido na referida lei (art. 10, §3º), a decisão proferida nesse processo há de ser dotada de eficácia *erga omnes* e de efeito vinculante. Ora, resta evidente que a ADPF estabeleceu uma ponte entre os dois modelos de controle, atribuindo a eficácia geral a decisões de perfil incidental.

Vê-se, assim, que a Constituição de 1988 modificou de forma ampla o sistema de controle de constitucionalidade, sendo inevitável as reinterpretações e releituras dos institutos vinculados ao controle incidental de inconstitucionalidade, especialmente da exigência da maioria absoluta para declaração de inconstitucionalidade e da suspensão de execução da lei pelo Senado Federal (MENDES, 2004, p. 163).

Há na fala de Gilmar Mendes, e conseqüentemente do Tribunal, uma referência a um conceito de divisão de poderes já ultrapassado, que aparentemente pode ser utilizado como justificação seja para um comportamento ativista em seus julgamentos, ou ainda para uma invasão na competência do Legislativo e Executivo, eminentemente perigoso dentro de um regime democrático.

Nesse contexto de promoção de uma mutação constitucional por meio das interpretações do Supremo Tribunal Federal, criou-se uma dinâmica interessante no que se refere ao controle difuso de constitucionalidade, que pode ser interpretado como efetivo esvaziamento do instituto. Explica-se.

O recurso extraordinário tem seu cabimento previsto pela Constituição Federal de 1988, quando nas causas decididas em última ou única instância a decisão for contrária a dispositivo constitucional, declarar a inconstitucionalidade de lei federal, julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição ou julgar válida a lei local contestada em face de lei federal (art. 102, III).

Entretanto, para que seja conhecido, deverá ser demonstrado no referido recurso, além dos requisitos formais que lhe são inerentes, a existência da repercussão geral, que foi incluída no ordenamento jurídico brasileiro através da Emenda Constitucional n. 45/2004, recebendo uma definição legal apenas com a publicação da Lei n. 11.418/2006, a qual incluiu o art. 543-A no texto do Código de Processo Civil.

Bruno Dantas definiu a repercussão geral como sendo:

(...)o pressuposto especial de cabimento do recurso extraordinário, estabelecido por comando constitucional, que impõe que o juízo de admissibilidade do recurso leve em consideração o impacto indireto que eventual solução das questões constitucionais em discussão terá na coletividade, de modo que se lhe terá por presente apenas no caso de a decisão de mérito emergente do recurso ostentar a qualidade de fazer com que parcela representativa de um determinado grupo de pessoas experimente, indiretamente, sua influência, considerados os legítimos interesses sociais extraídos do sistema normativo e da conjuntura política, econômica e social reinante num dado momento histórico (DANTAS, 2012, p. 260).

Assim, não sendo reconhecida a relevância do tema suscitado via recurso extraordinário, pelo Supremo Tribunal Federal, o mesmo não será apreciado, para tanto, o Ministro relator do processo deverá enviar aos demais componentes da corte um parecer informando as razões do não reconhecimento da repercussão geral, devendo ser seguido por dois terços dos seus pares.

Caso os demais Ministros não respondam no prazo regimental de 20 (vinte) dias, será automaticamente considerada a existência de repercussão geral, exceto nos casos em que o relator declarar que o recurso versa sobre matéria infraconstitucional. Nesse caso, será reconhecida automaticamente a inexistência de repercussão geral.

Do ponto de vista do efeito processual esse instituto foi inspirado no mecanismo institucional utilizado na Suprema Corte Americana, chamado de *writ of certiorari*.

Atualmente esse é o principal meio de chegada de casos à Suprema Corte Americana. Trata-se de um procedimento realizado através de petição, na qual será requerida a reforma da decisão proferida por instância inferior, com base em suposta afronta à Constituição, cuja decisão será absolutamente discricionária (PERRY JUNIOR, 1994, p. 27)

É discricionária por não ser considerado o acesso a tal rito processual um direito da parte, mas sim uma opção do Tribunal, não sendo necessária sequer a fundamentação da decisão que deferirá ou não o conhecimento do *writ*, não cabendo, inclusive, recurso dessa decisão, conforme disposto na *Rule 10* do Regimento Interno daquela Corte (*Rules of the Supreme Court of the United States*).

Para que o *certiorari* seja conhecido, não é necessário que o caso seja o maior ou mais relevante à sociedade, bem como seja universal e não particular o litígio. Um exemplo disso foi o caso trazido à Suprema Corte sob a alegação de que a *Police Court of Louisville* havia infringido a 14ª Emenda à Constituição, em duas situações que resultaram no arbitramento de U\$ 10,00 (dez dólares) de multa por vadiagem e conduta desordeira (ABRAHAM, 1998, p. 193), ou seja, a Suprema Corte norte-americana analisa e escolhe, literalmente, em quais casos vai intervir, criando uma pauta de julgamento de acordo com sua conveniência e interesse.

Traçando-se um paralelo entre o *writ of certiorari* e a repercussão geral, verifica-se que os institutos, apesar de profundamente diversos, guardam uma característica intrigante, qual seja, possibilitam que a Corte Constitucional escolha qual recurso irá apreciar. É um verdadeiro filtro para apreciação das questões, colocando-se na agenda apenas o que é de fato interessante aos membros da Corte ou por eles considerado relevante que se julgue.

A questão é que a definição legal de repercussão geral é composta por conceitos jurídicos indeterminados. É reconhecida a existência da repercussão geral em um processo quando existirem questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa⁵.

⁵ Art. 543-A. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecurável, não conhecerá do recurso extraordinário, quando a questão constitucional nele versada não oferecer repercussão geral, nos termos deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006\).](#)

§ 1º Para efeito da repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa. [\(Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006\).](#)

§ 2º O recorrente deverá demonstrar, em preliminar do recurso, para apreciação exclusiva do Supremo Tribunal Federal, a existência da repercussão geral. [\(Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006\).](#)

§ 3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal. [\(Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006\).](#)

§ 4º Se a Turma decidir pela existência da repercussão geral por, no mínimo, 4 (quatro) votos, ficará dispensada a remessa do recurso ao Plenário. [\(Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006\).](#)

Entretanto ao ser interposto um recurso extraordinário, em tese, se está questionando um descumprimento ou mesmo uma afronta ao texto constitucional e do ponto de vista filosófico à própria democracia. Surge nesse ponto uma questão interessante: se a interposição do recurso extraordinário pretende a proteção do texto constitucional, é razoável o estabelecimento de um critério baseado em conceitos jurídicos indeterminados que impeça a sua apreciação? E mais, submeter todos os Tribunais e magistrados inferiores à aplicar uma decisão que inicialmente deveria ter efeito *inter partes* não é uma transformação do controle difuso em controle concentrado, tudo em prol de uma redução da quantidade de processos em andamento?

A presente pesquisa não tem por objetivo analisar filosoficamente ou teoricamente tais situações, o que se pretende identificar quais os temas que o Supremo Tribunal Federal tende a declarar como tendo repercussão geral.

Isso porque, partindo de conceitos jurídicos indeterminados, há uma verdadeira abertura da legislação para que o ministro haja com total discricionariedade na escolha da sua agenda de julgamento, ainda que o regimento interno exija a manifestação dos demais componentes da corte, tendo em vista que são também suscetíveis de influências externas.

3. A tendência de reconhecimento da repercussão geral no controle difuso de constitucionalidade

Essa possibilidade de escolha da agenda não apenas de julgamento, como também do poder legislativo, começou a ser estudada na ciência política americana a partir da segunda metade do século XX, entretanto no Brasil ainda existem poucas abordagens sobre o tema no universo do poder judiciário.

A teoria da agenda-setting foi criada nos Estados Unidos como uma hipótese a ser provada. O que se pretendeu provar é que a escolha da agenda comunicação para as massas não era capaz de fazê-la pensar da forma como o candidato gostaria, mas era capaz de escolher sobre quais temas a massa iria pensar (MAIA; AGNEZ, 2010, p. 3-4).

§ 5º Negada a existência da repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, que serão indeferidos liminarmente, salvo revisão da tese, tudo nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. [\(Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006\).](#)

§ 6º O Relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. [\(Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006\).](#)

§ 7º A Súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no Diário Oficial e valerá como acórdão. [\(Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006\).](#)

Com base nessa teoria inicial, diversos estudos expandiram sua aplicação definindo métodos, critérios e pressupostos de aplicação. No que tange as políticas públicas: (i) os problemas entram na agenda quando se assume que algo deve ser feito a seu respeito (no caso, o reconhecimento do problema afetaria os resultados da agenda); (ii) os problemas entrariam na agenda a partir de uma construção da consciência coletiva, por meio de mudanças nos partidos governantes ou ainda por mudanças na ideologia, sobre a necessidade de enfrentamento de um problema; e, (iii) os problemas entrariam na agenda em função da decisão dos participantes visíveis do processo, quais sejam políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. (SOUZA, 2006, p. 30).

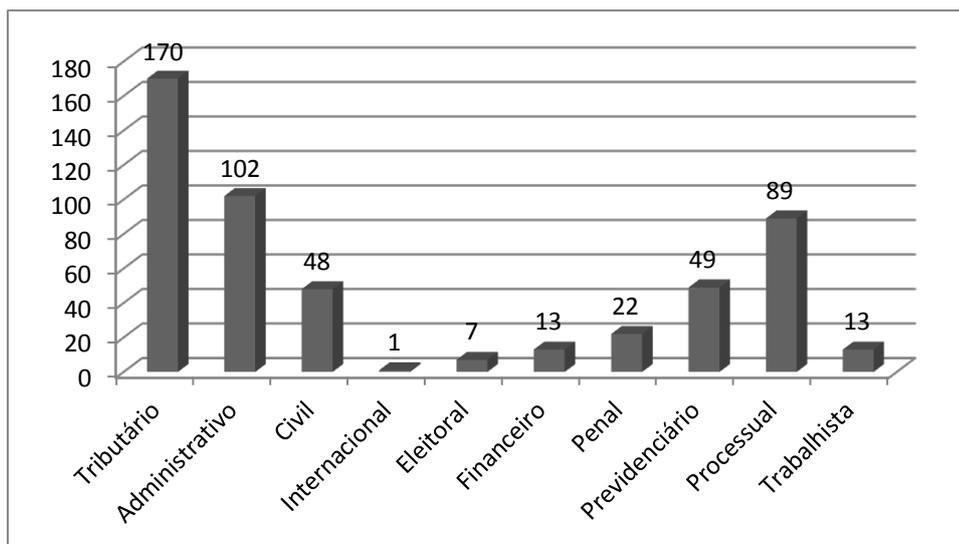
O agendamento atualmente é feito por todos os poderes do Estado, é possivelmente um dos pontos de maior discussão nos estudos empíricos que se propõem a analisar o Estado Social do século XXI, isso porque é com a formação da agenda que serão estabelecidos os pontos de intervenção a serem adotados pelas instituições estatais.

O que se verifica é que, nos demais Poderes, ficam mais claros os mecanismos de formação de agenda, seja através dos poderes do Presidente, seja através dos mecanismos regimentais que estabelecem a pauta nas Casas do Congresso. Mas e quanto ao Poder Judiciário? Como se estabelece a agenda no controle de constitucionalidade difuso? Será que todas as questões controversas são prontamente analisadas e na ordem em que são submetidas?

Para responder as questões acima formuladas foi realizado um levantamento de dados de todos os processos que tiveram a repercussão geral reconhecida desde o ano de 2006, quando efetivamente o Supremo Tribunal Federal passou a utilizar o instituto da repercussão geral, em virtude da inclusão do art. 543-A no código de processo civil.

No total a amostra é composta por 514 (quinhentos e quatorze) processos, que inicialmente foram divididos em duas variáveis: (i) tema; e, (ii) matéria. Da amostra total, 170 (cento e setenta) processos versam sobre direito tributário; 102 (cento e dois) sobre direito administrativo; 89 (oitenta e nove) sobre direito processual; 49 (quarenta e nove) sobre matérias de direito previdenciário; 48 (quarenta e oito) de direito civil; 22 (vinte e dois) sobre direito penal; 13 (treze) de direito do trabalho; 13 (treze) sobre direito financeiro; 7 (sete) sobre direito eleitoral; e, 1 (um) sobre direito internacional:

GRÁFICO Nº 1: QUANTIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA SEPARADOS POR TEMA



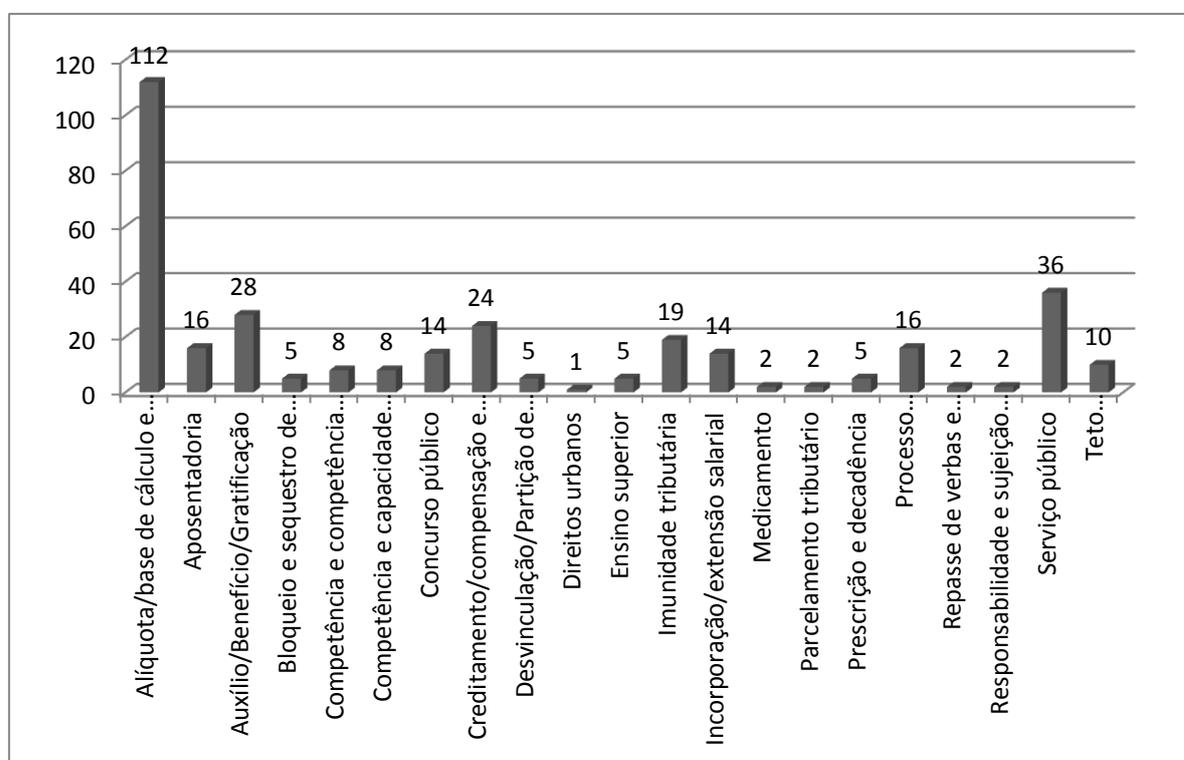
Fonte: elaboração a partir de dados colhidos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal.

Partindo dessa primeira filtragem, percebe-se que a tendência do supremo Tribunal Federal é reconhecer a repercussão geral em processos que versem sobre matérias de direito público, especificamente de direito tributário. Tal tendência pode ter se estabelecido em virtude da possibilidade do julgamento de tais causas causarem impacto no orçamento público dos entes estatais, para confirmar tal hipótese, foram separados da amostra geral os processos das áreas de direito público de maior possibilidade de impacto orçamentário, quais sejam, (i) tributário; (ii) previdenciário; (iii) administrativo; (iv) financeiro, num total de 344 (trezentos e quarenta e quatro) processos.

Essa amostra específica foi classificada pela variável “matéria”, e foi identificado que 112 (cento e doze) processos discutem majoração de alíquota, base de cálculo ou ainda a incidência dos mais variados tributos, estes entendidos como sendo taxa, contribuição especial, contribuição de melhoria, imposto ou empréstimo compulsório; 36 (trinta e seis) processos discutem questões relativas ao funcionamento do serviço público; 28 (vinte e oito) versam sobre o pagamento ou não de benefícios, gratificações ou auxílios pelo poder público; 24 (vinte e quatro) sobre creditamento, compensação e ressarcimento de tributos; 19 (dezenove) discutem a possibilidade de concessão de imunidade tributária pelo poder público; 16 (dezesseis) sobre requisitos e forma de contagem de tempo de serviço para concessão de aposentadoria; 16 (dezesseis) versam sobre questões de processo administrativo e legislativo; 14 (quatorze) discutem questões relativas a concurso público; 14 (quatorze) se referem a possibilidade extensão ou incorporação salarial por servidores inativos; 10 (dez) tratam acerca do teto remuneratório do serviço público, ou ainda da remuneração dos servidores; 8 (oito) versam sobre competência dos poderes do Estado, ou sobre competência legislativa dos entes

estatais; 8 (oito) discutem sobre competência e capacidade tributárias; 5 (cinco) sobre o bloqueio e sequestro de verbas públicas para pagamento de precatórios e fornecimento de medicamentos; 5 (cinco) tratam desvinculação e partição de receitas tributárias; 5 (cinco) discutem questões relativas ao ensino superior; 5 (cinco) versam sobre a incidência dos institutos da prescrição e da decadência; 2 (dois) sobre o fornecimento de medicamentos; 2 (dois) sobre o parcelamento de créditos tributários; 2 (dois) sobre o repasse de verbas pela União e oneração indevida do orçamento público por ente incompetente; 2 (dois) sobre responsabilidade tributária e sujeição passiva; 1 (um) sobre direitos urbanos:

GRÁFICO Nº 2: QUANTIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA VERSAM SOBRE QUESTÕES DE DIREITO PÚBLICO POR MATÉRIA



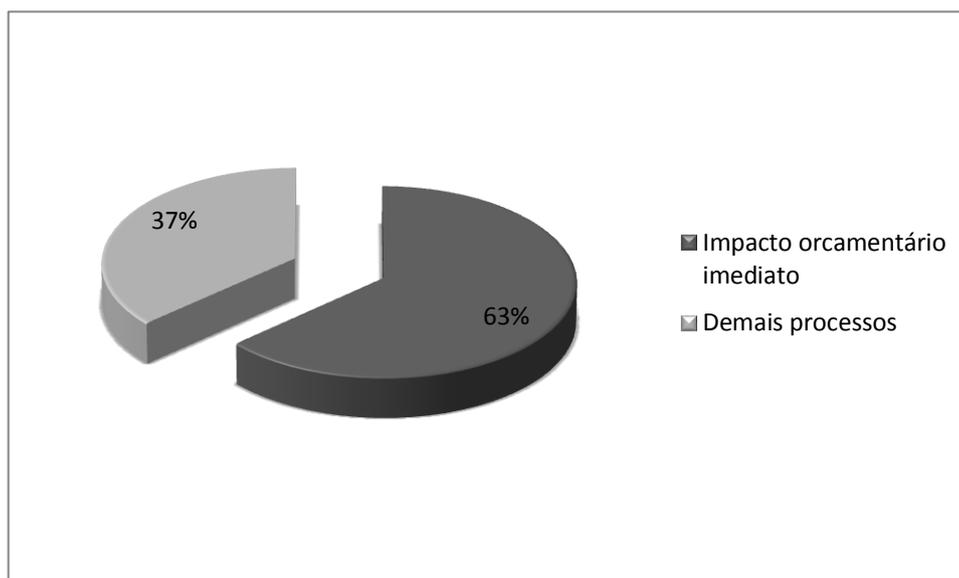
Fonte: elaboração a partir de dados colhidos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal.

Como capazes de interferir diretamente na despesa ou na receita pública, classificamos os processos que versam sobre as seguintes matérias: (i) alíquota, base de cálculo e incidência de tributo; (ii) pagamento pelo poder público de auxílio, benefício e gratificação; (iii) creditamento, compensação e ressarcimento de tributo; (iv) desvinculação e partição de receitas tributárias; (v) concessão de imunidades tributárias; (vi) incorporação e extensão salarial à servidores inativos; (vii) repasse de verbas pela União e oneração indevida

do orçamento público por ente incompetente; (viii) remuneração e teto remuneratório dos servidores públicos.

Assim, têm-se que da amostra específica de 344 (trezentos e quarenta e quatro) processos, o julgamento de 218 (duzentos e dezoito) teriam um impacto orçamentário imediato para o governo nas três esferas:

GRÁFICO Nº 3: PERCENTUAL DE PROCESSOS QUE IMPACTARIAM DE IMEDIATO NO ORÇAMENTO PÚBLICO CASO SEJAM JULGADOS



Fonte: elaboração a partir de dados colhidos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal.

Em que pese ser reduzido para 42,41% (quarenta e dois vírgula quarenta e um por cento) o percentual desses processos confrontados com a amostra inicial, não restam dúvidas que o Supremo Tribunal Federal tende a declarar a repercussão geral de processos que de alguma maneira interfira nas receitas e despesas do Estado.

4. Considerações finais

O controle de constitucionalidade difuso brasileiro apresenta uma característica única, para que o Tribunal aprecie o recurso extraordinário, deve anteriormente ser reconhecida sua repercussão geral, ou seja, os efeitos do julgamento daquela matéria devem ultrapassar as partes componentes do processo e atingir uma boa parte da sociedade.

Entretanto o reconhecimento da repercussão, que tem uma definição baseada em conceitos jurídicos indeterminados, possibilita ao tribunal uma efetiva escolha do que lhe

interessa julgar. Surge, então o problema principal do presente trabalho: via de regra, o que o Supremo Tribunal Federal tende a declarar como sendo matéria de repercussão geral?

Para responder essa pergunta, foram levantados os dados concernentes aos 514 (quinhentos e quatorze) processos que tiveram sua repercussão geral reconhecida, desde 2006 (ano em que a repercussão geral foi regulamentada através da promulgação da Lei n. 11.418/2006), os quais foram classificados em duas variáveis: (i) tema; e, (ii) matéria.

A primeira se referindo a uma das grandes áreas do direito e a segunda se referindo à discussão específica do processo.

Analisando os dados, verificou-se que 33,07% (trinta e três vírgula zero sete) dos processos que tiveram a repercussão geral reconhecida tratam de temas de direito tributário, especialmente acerca de majoração de alíquota, base de cálculo e incidência de tributos, no total de 112 (cento e doze) processos, sugerindo que a interferência dos efeitos do julgamento dos processos no orçamento público é um fator determinando na apreciação da existência de repercussão geral.

No intuito de verificar essa tendência a amostra foi dividida por temas em dois grandes grupos, aqueles que por sua natureza de direito público poderiam interferir diretamente no orçamento público e os que por sua natureza eminente privada não poderiam ou interfeririam apenas indiretamente. Assim, no primeiro grupo ficaram os seguintes temas: (i) administrativo; (ii) financeiro; (iii) previdenciário; e, (iv) tributário, totalizando 344 (trezentos e quarenta e quatro) processos.

Esse grande grupo de direito público foi classificado por matéria, tendo sido destacadas as seguintes matérias como capazes de interferir diretamente no orçamento público: (i) alíquota, base de cálculo e incidência de tributo; (ii) pagamento pelo poder público de auxílio, benefício e gratificação; (iii) creditamento, compensação e ressarcimento de tributo; (iv) desvinculação e partição de receitas tributárias; (v) concessão de imunidades tributárias; (vi) incorporação e extensão salarial à servidores inativos; (vii) repasse de verbas pela União e oneração indevida do orçamento público por ente incompetente; (viii) remuneração e teto remuneratório dos servidores públicos, totalizando 218 (duzentos e dezoito) processos.

Assim, verifica-se que 42,41% (quarenta e dois vírgula quarenta e um por cento) dos recursos extraordinários que tiveram a repercussão geral reconhecida de Supremo Tribunal Federal, poderiam interferir diretamente no orçamento das três esferas estatais.

Desse modo, o fator interferência no orçamento público é sem dúvida o mais relevante para o reconhecimento da repercussão geral.

5. Referências

- ABRAHAM, Henry J. **The judicial process**. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília/DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- BRASIL. Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o código de processo civil. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília/DF, 17 jan. 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm
- CAPPELLETTI, Mauro. O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.
- CASTILLO, Antonia Navas; CASTILLO, Florentina Navas. **El estado constitucional**. Madrid: Dykinson, 2009.
- DANTAS, Bruno. **Repercussão Geral**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- DOUZINAS, Costa. **O fim dos direitos humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.
- HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- MAIA, Kênia Beatriz Ferreira; AGNEZ, Luciane Fassarella. O agenda-setting no Brasil: contradições entre o sucesso e os limites epistemológicos. **E-Compós**, Brasília, v. 13, n. 3, set/dez 2010.
- MENDES, Gilmar. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. **Revista de informação legislativa**, v. 41, n. 162, abr./jun. de 2004 .
- PERRY JR., H. W. **Deciding to decide: agenda setting in the United States Supreme Court**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- SALDANHA, Nelson. **O estado moderno e a separação de poderes**. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, jul-dez, 2008.