

## OS REPETITIVOS E SÚMULAS DO STF E STJ EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA (*DISTINGUISHING* E *OVERRULING*)

# OS REPETITIVOS E SÚMULAS DO STF E STJ EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA (*DISTINGUISHING* E *OVERRULING*)

Alexandre Alkmim Teixeira Frederico Menezes Breyner Valter de Souza Lobato [Orgs.]



Copyright © 2017, D'Plácido Editora. Copyright © 2017, Os autores.

**Editor Chefe** 

**Produtor Editorial** Tales Leon de Marco

Capa, projeto gráfico Tales Leon de Marco

Diagramação Bárbara Rodriaues da Silva Christiane Morais de Oliveira



Editora D'Plácido Av. Brasil, 1843, Savassi Belo Horizonte - MG Tel.: 31 3261 2801 CEP 30140-007



W W W . E D I T O R A D P L A C I D O . C O M . B R

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios, sem a autorização prévia do Grupo D'Plácido.



#### Catalogação na Publicação (CIP) Ficha catalográfica

Os repetitivos e súmulas do STF e STJ em matéria tributária (distinguishing e overruling). BREYNER, Frederico Menezes; LOBATO, Valter de Souza; TEIXEIRA, Alexandre Alkmim [Orgs.] -- Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

Bibliografia.

ISBN: 978-85-8425-592-4

1. Direito Tributário. 2. Precedentes 3. Distinguishing 4. Overruling. I. Título. II. Autores

**CDU 346** CDD 341.39











# **SUMÁRIO**

PREFÁCIO	<u>13</u>
APRESENTAÇÃO	<u>15</u>
CAPÍTULO 1	
OS DESTINOS DO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO E DESAFIOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	S 19
Heleno Taveira Torres	
CAPÍTULO 2	
O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO PRECEDENTE E O RACIOCÍNIO POR ANALOGIA: UM PERIGOSO RISCO PARA A ATIVIDADE JURISPRUDENCIAL	<u>3</u> 9
Misabel de Abreu Machado Derzi Thomas da Rosa de Bustamante	
CAPÍTULO 3	
A ADOÇÃO DOS ASPECTOS DOS IMPOSTOS NA MENSURAÇÃO DAS TAXAS — ANÁLISE DA SÚMULA VINCULANTE Nº 29 DO STF E SEUS PRECEDENTES	5 .57
Ana Paula Saunders Mariane de Sousa Assis Resende	

CAPITULO 4
A APLICAÇÃO DE PRECEDENTES ANTERIORES AO NOVO CÓDIGO DE PROCESSÓ CIVIL: O CASO DO SEGURO GARANTIA E A SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO
Rafhael Frattari Glauber Mesquita
CAPÍTULO 5
ACESSO A DADOS BANCÁRIOS DOS CONTRIBUINTES SEM NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL 121
Maurício Pereira Faro Bernardo Motta Moreira
CAPÍTULO 6
A DECISÃO DO STJ SOBRE A TESE DA NÃO INCLUSÃO DO ISSON (E, POR TABELA, DO ICMS) NA BASE DE CÁLCULO DA COFINS E DO PIS. UMA VISÃO CRÍTICA
Rodolfo Gropen João Manoel Martins Vieira Rolla
CAPÍTULO 7
A EFICÁCIA DA COISA JULGADA TRIBUTÁRIA, EM CASOS DE MUDANÇA JURISPRUDENCIAL ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DE TRIBUTO (RESP Nº 1.118.893/MG, REL. MINISTRO ARNALDO ESTEVES, DJE 06.04.2011 E RE Nº 949.297/CE, REL. MINISTRO EDSON FACHIN, PENDENTE DE JULGAMENTO)
Marciano Seabra de Godoi
CAPÍTULO 8
A INCIDÊNCIA DO IPI NA REVENDA DE MERCADORIAS IMPORTADAS  — ANÁLISE DO ERESP 1.403.532/SC
Bárbara Melo Carneiro

Jéssica Moreira Brito

CAPÍTULO 9
BASE DE CÁLCULO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E O JULGAMENTO DO RECURSO ESPECIAL 1.230.957 249
Rafael Santiago Costa
CAPÍTULO 10
A PROGRESSIVIDADE DOS IMPOSTOS REAIS NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 275
Junia Roberta Gouveia Sampaio
CAPÍTULO 11
APROVEITAMENTO DE CRÉDITOS DE ICMS PELO CONTRIBUINTE DE BOA-FÉ QUE ADQUIRE MERCADORIAS DE FORNECEDOR POSTERIORMENTE DECLARADO INIDÔNEO: ANÁLISE DO RESP Nº 1.148.444/MG 297
Frederico Menezes Breyner
CAPÍTULO 12
AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS E O PROBLEMA DA INADIMPLÊNCIA: UMA NOVA PROPOSTA INTERPRETATIVA DO CONCEITO DE RECEITA 313
André Mendes Moreira Tiago Câmara Miranda
CAPÍTULO 13
ASPECTO MATERIAL DO ISSON (ANÁLISE DA SÚMULA VINCULANTE Nº 31/STF - NÃO INCIDÊNCIA DE ISSON SOBRE LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS, A DECISÃO DO STF SOBRE LEASING E SEUS DESDOBRAMENTOS E PERSPECTIVAS)
Hugo Reis Dias João Paulo Fanucchi de Almeida Melo

		,		
$\sim$			 $\mathbf{a}$	14
	ши		 	1/
<i>L</i>	1		 	14

CABIMENTO DA AÇÃO RESCISÓRIA EM CASOS DE MUDANÇA DE JURISPRUDÊNCIA — ANÁLISE DO RESP Nº 1.001.779/DF 347  André Felipe Batista dos Santos
Marina Machado Marques
CAPÍTULO 15
CABIMENTO DA EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE PARA DISCUSSÃO DA RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA DO SÓCIO — ANÁLISE DO ALCANCE DOS RESP'S NºS. 1.104.900/ES E 1.110.925/SP
CAPÍTULO 16
CONFLITO DE COMPETÊNCIA DO ICMS X ISSQN. INDUSTRIALIZAÇÃO POR ENCOMENDA SOB A ÓTICA DO RECONHECIMENTO DA REPERCUSSÃO GERAL PELO STF 401
Sacha Calmon Navarro Coêlho
CAPÍTULO 17
(IN)EXIGIBILIDADE DA DIFERENÇA DE ALÍQUOTAS DE ICMS EM OPERAÇÕES INTERESTADUAIS REALIZADAS POR EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO CIVIL - ANÁLISE DO RESP 1.135.489/AL E SÚMULA Nº 432 DO STJ. 425
ANÁLISE DO RESP 1.135.489/AL E SÚMULA Nº 432 DO STJ 425  Marcelo Hugo de Oliveira Campos  Paula Barbosa Salles
CAPÍTULO 18
CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO SETOR RURAL E PRECEDENTÉS DO STF SOBRE AS FONTES DE CUSTEIO. 453  João Paulo Santarosa de Araújo Ayres
CAPÍTULO 19
DELIBERATIVIDADE NA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E A CONTRIBUIÇÃO AO INCRA. O JULGAMENTO DO ERESP N. 770.451 E O RE N. 630.898 479
Marco Túlio Fernandes Ibraim

André Garcia Leão Reis Valadares

		,			
A				$\mathbf{\Lambda}$	00
IΛ	v			"	-711
υH	T I		UL	.v	20

ENTRE O DIREITO TRIBUTÁRIO E A CONTABILIDADE: ANÁLISE DOS EFEITOS CONTÁBEIS DO QUESTIONAMENTO JUDICIAL DO TRIBUTO 517
Alexandre Alkmim Teixeira Rubens de Oliveira Gomes
CAPÍTULO 21
ICMS-COMUNICAÇÃO — SUA NÃO INCIDÊNCIA SOBRE SERVIÇOS CONEXOS AO DE TELEFONIA (CONVÊNIO ICMS 69/1998 E SERVIÇOS SOBRE VALOR ADICIONADO) — ALCANCE, AO LUME DO NOVO CPC, DA DECISÃO PROLATADA NO RESP 1.176.573-RJ, JULGADO SOB O REGIME DOS RECURSOS REPETITIVOS (ART. 543-C, DO CPC/73)549
Roque Antônio Carrazza
CAPÍTULO 22
INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE OS JUROS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO
Maysa de Sá Pittondo Deligne
CAPÍTULO 23
INCLUSÃO DO FRETE COM CLÁUSULA FOB NA BASE DE CÁLCULO DO ICMS SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA E A PACIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ
Alessandro Mendes Cardoso Simone Bento Martins
CAPÍTULO 24
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS — IPI NA IMPORTAÇÃO DE VEÍCULOS POR PESSOA FÍSICA PARA USO PRÓPRIO. ANÁLISE DO RESP N° 1.396.488/SC E DO RE N° 723.651/PR 651
Bruna Furtado Vieira Machado Rogério Abdala Bittencourt Júnior

CAPÍTULO 25
IPTU E ITR — RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO DO TRIBUTO, NO CASO DE CONTRATO DE COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA 675
Thiago Chaves Gaspar Bretas Lage Aline Daysa Okiyama Pereira
CAPÍTULO 26
MUNICÍPIO COMPETENTE PARA A COBRANÇA DE ISSQN SOBRE SERVIÇOS DE ENGENHARIA (CONSULTORIA E OBRA) — ANÁLISE DO RESP Nº 1.117.121/SP 711
Guilherme de Almeida Henriques
CAPÍTULO 27
O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E A DELEGAÇÃO LEGISLATIVA AO PODER EXECUTIVO (SAT, FAP, TAXAS DE PÓLÍCIA E CONTRIBUIÇÃO DE CATEGORIA PROFISSIONAL) — (RE 343.446/SC, RE 684.261/PR, RE 704.292/PR, RE 838.284/SC E ADIS 4697 E 4762)
Raphael Silva Rodrigues
CAPÍTULO 28
RE 582.525/SP: DEDUÇÃO DA CSLL NA APURAÇÃO DA SUA PRÓPRIA BASE DE CÁLCULO E DA BASE DE CÁLCULO DO IRPJ. ANÁLISE MINUCIOSA, DISTINGUISHING E OVERRULING DA DECISÃO
Fernando Daniel de Moura Fonseca Felipe Toledo Soares de Almeida
CAPÍTULO 29
TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL E QUINQUENAL EM CASO DE TRIBUTO DECLARADO INCONSTITUCIONAL 779
171, 1 C . 1 1 ,

Valter de Souza Lobato Tiago Conde Teixeira

	_ 4			_	
r	וח	т		Λ	30
ι.Δ	М			u	ากเ
$\mathbf{v}$			UL	··	v

TRAVA DOS 30% PARA APROVEITAMENTO DE PREJUÍZOS FISCAIS	S:
ANÁLISE DO JULGADO NO RE 344.994/PR E DA SUA POSSÍVEL	
REAPRECIAÇÃO EM REPERCUSSÃO GERAL NO RE 591.340/SP	<b>793</b>

Paulo Honório de Castro Júnior Rodrigo Henrique Pires

AUTORES 813

### **PREFÁCIO**

A obra, que tivemos a honra e satisfação de organizar a pedido do IMDT, coloca as áreas acadêmica e operacional do direito tributário em um diálogo oportuno, essencial e salutar. Quando do convite para a coordenação nos foi passada a seguinte missão: amealhar contribuições de autores integrantes da academia e militantes da prática jurídica com um objetivo muito claro de fornecer subsídios para que todos os operadores do direito tributário pudessem argumentar sobre os precedentes relevantes na matéria.

O objetivo é relevante por si só, pois em qualquer marco teórico é difícil ignorar a importância das decisões judiciais. Afinal, é o Poder Judiciário o responsável por fazer da lei a solução do litígio. Responsabilidade complexa, pois o termo responsabilidade aqui não se resume ao significado de mera atribuição, mas abrange a responsabilidade de pacificar conflitos e, de forma ainda mais delicada, responsabilidade de garantir que seja o direito, e não a vontade decisória, a fonte da solução do litígio.

Mas a relevância desse objetivo ganha em proporção com a Lei nº 13.105, conhecida como o "Novo Código de Processo Civil", que em matéria de decisões judiciais pode ser compreendida como um estágio avançado do movimento que ganhou corpo com a Emenda Constitucional nº 45/2004. Da eficácia (agora expressamente vinculante) da ação direta de inconstitucionalidade, passando pela necessidade de repercussão geral da questão constitucional para a admissão de recurso extraordinário e pela previsão da súmula vinculante, chegamos a uma ampliação do rol de decisões judiciais que pretendem vincular as decisões judiciais a serem proferidas em outros casos submetidos à análise judicial.

Sobressai, portanto, a necessidade de novas ferramentas interpretativas e argumentativas para lidar com esse novo objeto: os precedentes que devem ser observados pelos juízes no julgamento de novas demandas. Saber quando, como e porque devem ser aplicados ou afastados passa a fazer parte necessária de qualquer estudo acadêmico ou peça profissional que aborde assuntos relacionais àquilo que já foi julgado por essa categoria de decisões judiciais.

Limitando o escopo ao direito tributário, nossa metodologia foi a de discutir quais temas apresentam possibilidades argumentativas que podem levar à superação, extensão ou afastamento do entendimento adotado no precedente judicial. Definidos os temas e identificados os julgados a serem analisados, foi feita uma seleção de autores detentores de experiência no assunto e que, portanto, são reconhecidamente habilitados para discorrer sobre a matéria.

A iniciativa se mostrou muito profícua, pois os trabalhos submetidos são valiosos e essenciais para a construção de métodos e critérios para lidar com precedentes judiciais em matéria tributária. Em razão disso, antes mesmo da publicação da obra, decidimos por criar, junto aos autores, um grupo de estudos com o mesmo objetivo da obra. Esse grupo atribuirá caráter permanente ao debate aqui travado e os trabalhos daí resultantes também serão fontes indispensáveis para qualquer operador do direito tributário que se depare com um precedente judicial que pretenda concorrer para a solução do seu caso.

Nossa recomendação de leitura da obra se funda na esperança de contribuir para esse novo modo de perceber, interpretar, argumentar e praticar o direito tributário diante de precedentes judiciais. E temos certeza, pela excelência dos trabalhos dos autores que gentilmente se engajaram na empreitada, que essa esperança encontrará respaldo nos leitores.

Alexandre Alkmim Teixeira Frederico Menezes Breyner Valter de Souza Lohato

# **APRESENTAÇÃO**

É com enorme satisfação que o IMDT – Instituto Mineiro de Direito Tributário, em mais uma parceria, que se consolida a cada projeto realizado com a Editora D'Plácido, lança à academia jurídica a sua segunda obra, desta vez, destinada à análise argumentativa dos precedentes repetitivos e súmulas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, em matéria tributária.

Em um Estado que se pretende democrático *de direito*, a fundamentação da decisão judicial torna-se cada vez mais um importante meio de controle social da atividade estatal, sendo insuficiente a consideração de validade de uma decisão pelo mero argumento de autoridade daquele que a produz: o juiz (AARNIO, Aulis.1987¹).

Com o advento do Novo Código de Processo Civil, instituído pela Lei nº 13.105/2015, a força normativa dos precedentes judiciais reafirma o seu papel na orientação de expectativas enquanto condição de previsibilidade e segurança jurídica.

A proposta dessa obra, portanto, centra-se na análise da formação desses precedentes, a partir dos argumentos que justificaram (ou deveriam justificar) as normas jurídicas por eles construídas, delimitando o seu alcance (distinguishing) ou a necessidade de sua superação (overruling).

Para um projeto dessa magnitude, confiamos essa tarefa a três grandes amigos, professores da academia mineira, de renome nacional e internacional, e declaradamente grandes entusiastas do IMDT,

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> AARNIO, Aulis. Introduction. \_\_\_\_\_. The Rational as Reasonable: a treatise on legal justification. Dordrecht: Boston: D. Reidel Publishing Company, c1987. cap. 1, p. 6. (Law and Philosophy Library).

desde a sua formação: o advogado Alexandre Alkmim, ex-conselheiro do CARF, professor da Faculdade Milton Campos, referência em tributação federal e internacional; o advogado Frederico Menezes Breyner, presença constante e sempre requisitada em nossos eventos e Valter de Souza Lobato, advogado combativo, querido por todos que o cercam, também professor da graduação e pós-graduação da Faculdade de Direito Milton Campos, onde tem realizado um trabalho acadêmico excepcional em nome daquela Instituição.

A experiência dos coordenadores assegurou a escolha adequada dos temas, selecionados de forma cuidadosa e debatidos previamente, um a um, atribuídos a autores, igualmente reconhecidos profissional e academicamente, sob uma orientação e formatação condizentes com o desafio proposto.

Ao convidar os autores dessa obra, os Coordenadores formularam os seguintes questionamentos, a partir dos quais os artigos foram escritos: "1. O julgado acima mencionado possui as características de um precedente em seu conteúdo? 2. A fundamentação do acórdão apreciou todos os fundamentos relevantes capazes de influenciar sua conclusão? 3. Em caso negativo, quais fundamentos poderiam ser levantados para superar a decisão? 4. Em caso positivo, existem outras razões para que a conclusão do acórdão possa ser revista a partir de seus próprios fundamentos? 5. Há notícia ou potencial de aplicação indevida do precedente a casos que não sejam idênticos? 6. Quais as características relevantes do acórdão que permitem sua distinção de outros casos semelhantes?".

Com isso, os artigos mostram-se práticos e objetivos, o que não dispensou uma análise das teorias e teses que circundam cada tema e que, com essa publicação, apresenta-se à comunidade jurídica não como uma conclusão de algo definitivo, mas como ponto de partida para novas reflexões.

Criou-se, então, um grupo de pesquisas, o que levou ao seu registro junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq ("Estudo dos precedentes repetitivos e súmulas do STF e STJ em matéria tributária"), sob a liderança do Professor Valter de Souza Lobato, como forma de possibilitar e otimizar o trânsito de informações entre diferentes pesquisadores de diferentes instituições de ensino.

Assim, o IMDT – Instituto Mineiro de Direito Tributário disponibiliza à comunidade jurídica o resultado de um rico estudo

crítico acerca dos argumentos que permeiam as decisões judiciais e súmulas do STF e STJ, em matéria tributária, especialmente à luz do CPC/15.

E veio em boa hora. Afinal, como nos lembra MANUEL ATIENZA, "nadie duda de que la práctica del derecho consiste, de manera muy fundamental, en argumentar, y todos solemos convenir en que la cualidad que mejor define lo que se entiende por un buen jurista tal vez sea la capacidad para idear y manejar argumentos con habilidad"<sup>2</sup>.

Se é assim, temos muito trabalho pela frente. Mãos à obra e boa leitura!

Aos coordenadores, à Editora D'Plácido, e a todos os colabores, a nossa gratidão.

IMDT – Instituto Mineiro de Direito Tributário Paulo Honório de Castro Júnior - Presidente André Felipe Batista Santos – Vice Presidente Marcelo Hugo de Oliveira Campos – Diretor Acadêmico

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> ATIENZA, Manuel. Derecho y argumentación. \_\_\_\_\_. Las Razones Del Derecho: teorías de la argumentación jurídica. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. cap. 1, p. 1. (Doctrina jurídica, n. 134).

### 1

### OS DESTINOS DO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO E DESAFIOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Heleno Taveira Torres

O Supremo Tribunal Federal é o "Tribunal da Segurança Jurídica", porquanto ao tempo que cumpre a função de "guardião" da Constituição e de "Órgão de Cúpula do Judiciário", assume o elevado papel de garantidor da segurança jurídica na sociedade.

É induvidoso quem "guarda" a Constituição, guarda o Estado Democrático de Direito e, como a segurança jurídica é um princípio que decorre daquele princípio do Estado de Direito e dos direitos e liberdades fundamentais, confirma-se que ao Supremo compete zelar continuamente para garantir um estado de normalidade, de certeza e de previsibilidade nas relações interestatais, nas relações internacionais, nas relações interfederativas, bem como nas relações entre estado e cidadãos ou dos cidadãos entre si.

O cargo de Ministro do STF é uma das atividades mais complexas do Estado brasileiro e destina-se a desempenhar funções bem marcadas, como: i) juiz constitucional; ii) juiz do tribunal federativo; iii) juiz penal; iv) juiz da corte mais alta do Poder Judiciário brasileiro; iv) juiz dos conflitos entre poderes ou de jurisdições entre tribunais; v) juiz de execução dos casos da sua competência originária; vii) juiz administrativo; e viii) autoridade judiciária não contenciosa de ordem internacional (e de exequatur).

Assim, um ministro do STF assume o compromisso de concretizar a justiça, ser agente da segurança jurídica e de adotar meios para contribuir para uma jurisdição constitucional atualizada com os anseios contemporâneos, com estabilidade da jurisprudência e aprimoramento do sistema jurídico, para afirmar a harmonia entre os poderes, proteção dos direitos fundamentais e liberdades individuais, manutenção do pacto federativo, além daquelas funções recursais típicas de órgão de cúpula do Poder Judiciário, de caráter administrativo ou como juízo originário para os processos penais de autoridades com foro privilegiado.

O objetivo da Constituição está no fim de instituir um Estado Democrático mediante a concretização de toda a sua ordem sistêmica de valores. E essa Constituição regula a vida em sociedade sob a forma de Estado, em favor das gerações presentes e futuras. Daí a relevância do primado da *supremacia da Constituição*, como exigência que se impõe a todos os órgãos do Estado, para afirmar a vontade do texto constitucional como parâmentro de uniformidade do Direito e da existência do Estado.

E porque esta Constituição consagra o objetivo fundamental de constituir um Estado Democrático de Direito e uma sociedade livre, justa e solidária, o Ministro do Supremo Tribunal Federal deve servir ao povo e ser respeitoso da vontade da maioria que perfaz a vontade democrática. Cumpre-lhe, assim, observar a legalidade mediante a vontade enunciada pelos representantes do povo. E somente quando imperativos de justiça o imponham, no caso de conflitos entre aquela legalidade e a Constituição, é que suas decisões podem ser contramajoritárias, para prover a justiça desde o ápice do ordenamento, mediante a efetividade de direitos e liberdades fundamentais, harmonia entre poderes ou equilíbrio nas relações federativas.

Daí o dever de transparência do juiz constitucional, espelhado na motivação dos seus atos, para a proteção dos valores e fins que a Constituição impõe ao Estado e para que todos possam ter controle sobre os fundamentos e conteúdos das suas decisões.

Em um Estado Democrático de Direito, o protoganismo da história deve ser do povo e dos representantes da política. Ninguém pode aspirar ser dono da moral pública. Ao povo o que é do povo. Por isso, só a este cabe decidir escolhas e estabilizar a expectativa social de atribuição de direitos ou de políticas públicas. Neste sentido, só o povo e seus representantes eleitos "empurram" verdadeiramente a história, porque são os únicos detentores das rédeas do destino da Nação.

Recentemente, o Justice Anthony Kennedy, da Suprema Corte norte-americana, em conferência na Universidade da Pennsylvania,

em 3.10.2013, disse: "Qualquer sociedade que confia em nove juízes não eleitos para solucionar as mais sérias questões do dia não é uma democracia funcional" (Any society that relies on nine unelected judges to resolve the most serious issues of the day is not a functioning democracy). Corretíssimo. Juiz não se deve assumir como ator da política ativa, um ser midiático, a substituir os atores da política partidária. Cumpre ao juiz dialogar com as partes e agir segundo uma única ideologia, que é cumprir e fazer cumprir a Constituição nas suas máximas possibilidades, com efetividade dos seus valores e princípios.

De fato, nas pequenas ou nas grandes decisões jurídico-constitucionais, sempre, os juízes devem ser deferentes à democracia. A *judicialização da política*, na forma exorbitante que se tem visto nos dias que correm, aqui e alhures, resulta por diminuir a relevância da força da democracia na política, ao transferir para uma burocracia não eleita o papel de decisor das grandes questões nacionais.

O Brasil precisa de instituições cada vez mais fortes, como se tem verificado no seu apriumoramento recente. E isso reclama, mais do que nunca, mulheres e homens com responsabilidade pelos seus destinos, com destemor e serenidade e comprotimentos com a normalidade e com o debate fundado nos princípios democráticos. Que não capitulem às pressões de interesses e que se elevem por valores éticos rígidos, como exemplos de conduta humana, no exercício do poder e das nossas instituições.

O valor mais caro do nosso constitucionalismo para o exercício das funções públicas é a democracia inserida como condicionante da República. O Estado existe para servir ao povo, daí a demanda por um Judiciário mais aberto, acessível a todos, transparente e igualmente respeitoso das virtudes democráticas, para integração do cidadão em plenitude às atividades do Estado, com expansão da sua esfera de cidadania e garantia da dignidade humana e liberdades individuais.

Disso resulta que a nenhum juiz é dado cercear ou limitar direito ou liberdade fundamental, independentemente dos apelos das motivações ideológicas ou midiáticas. Se a democracia é a própria essência do constitucionalismo e o poder só emana do povo, este tem um direito ao mínimo, que é a dignidade da pessoa humana, pressuposto incontrastável para a cidadania e realização dos fundamentos democráticos do Estado.

A independência e harmonia entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário recebeu da Constituição plenitude de valores e

regras como pressupostos basilares do regime democrático. Desde o caso "Marbury *versus* Madison, de 1803, inaugurou-se o controle de constitucionalidade sobre os atos administrativos e legislativos, quando decisões políticas fossem contrárias a direitos consagrados na Constituição. Mas sempre como esforço para permitir o necessário equilíbrio entre os poderes.

Há uma frase, sempre repetida, sobre o papel da Corte Suprema que merece reflexões: "The Constitution means what the Supreme Court says it means." (Chief Justice Charles Evans Hughes, 1907). Revela uma época do constitucionalismo.

Diante de uma constituição de Estado Democrático de Direito, a atuação da Corte deve ser sempre respeitosa da vontade da maioria (com deferência de "legislador negativo"), ao preservar o papel do legislador para inovar a regulação das condutas.

Somente em hipóteses estritas o Tribunal pode exercer um papel contramajoritário, com alguma inovação, resumidas naquelas decisões consideradas "polêmicas" (*hard cases*) para soluções que reclamam afirmação de direitos ou liberdades de minorias (afetados pela maioria) e para resolver conflitos entre poderes ou entre unidades federadas que não encontrem regras suficientes. E sempre com abertura ao legislador, para que este tenha preservada sua autonomia e poder de legislar. Veja-se o RE 477.554, Rel. Min. Celso de Mello, *DJe* 26.08.2011, sobre uniões homoafetivas. 1

A verdade é que o Estado Democrático de Direito, no Brasil, ainda precisa ser uma realidade acessível e compreendida por todos.

No nosso País, de fato, o *sentimento de Estado* foi construído a partir dos modelos da tradição do État *de Droit*, do *Rule of Law* ou do *Rechtsstaat*, mas sem uma clara distinção dos valores que os

<sup>1 &</sup>quot;A FUNÇÃO CONTRAMAJORITÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A PROTEÇÃO DAS MINORIAS. - A proteção das minorias e dos grupos vulneráveis qualifica-se como fundamento imprescindível à plena legitimação material do Estado Democrático de Direito.

<sup>-</sup> Incumbe, por isso mesmo, ao Supremo Tribunal Federal, em sua condição institucional de guarda da Constituição (o que lhe confere "o monopólio da última palavra" em matéria de interpretação constitucional), desempenhar função contramajoritária, em ordem a dispensar efetiva proteção às minorias contra eventuais excessos (ou omissões) da maioria, eis que ninguém se sobrepõe, nem mesmo os grupos majoritários, à autoridade hierárquico-normativa e aos princípios superiores consagrados na Lei Fundamental do Estado. Precedentes. Doutrina" (destaques no original).

amparavam, numa combinação de instituições hauridas de tradições distintas e até conflitantes.

Nos últimos tempos, a sociedade brasileira amadureceu sua percepção sobre o papel das instituições e cobra a preeminência do STF, ao tempo que vê neste Tribunal o espaço privilegiado para que o Estado brasileiro não se afaste dos fundamentos da sua Constituição e da justiça.

O STF, no geral, não tem decepcionado. Basta ver o julgamento das cotas raciais, da liberdade de imprensa e outras grandes causas. Contudo, deve agir com cautela para o desejável equilíbrio entre instituições.

É compreensível e desejável que se tenha a divergência. A Constituição, decerto, não encerra em si todo o direito. Com maior ou menor determinação, a Constituição é um grande "quadro normativo", com atribuições de poderes, procedimentos a serem cumpridos e limites previamente demarcados, segundo princípios e valores elevados ao patamar constitucional.

Assim, pelo *princípio da unidade da Constituição*, todas essas limitações devem atuar integradas, segundo uma organização sistêmica, para afastar qualquer contradição ou conflito entre normas constitucionais.

A Constituição tem o porvir como destino e encarna um projeto de sociedade e de economia orientadas para o futuro. Coloca todos os meios do Estado a serviço desse empenho, ao não se restringir às necessidades imediatas. Como observa Peter Häberle, a Constituição, ao tempo que institucionaliza a experiência vivida pela sociedade, na sua historicidade imanente, dirige-se ao futuro, vocacionada à eternização. Daí dizer que a Constituição é um "pacto das gerações".

O Estado Democrático de Direito reclama a eficácia de supremacia da Constituição como parâmetro central da hermenêutica do Direito, mediante o filtro do controle de constitucionalidade, principal tarefa da Corte Suprema. E para permitir o espaço ao povo, a jurisdição confere o direito de livre acesso ao Judiciário (art. 5°, XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito), e que deve prosseguir no exercício do devido processo legal (art. 5°, LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal), como se vê no dever de motivação e de duração razoável dos processos.

Diante desses valores que o animam, portanto, o Judiciário brasileiro não se pode distanciar da sociedade e insular-se no formalismo processual. Ele deve abrir-se à sociedade, pela efetividade do princípio de "acesso ao judiciário", com um devido processo legal democrático, no qual se cumpra o princípio da duração razoável, cujas decisões sejam motivadas e observem todos os direitos fundamentais envolvidos, com transparência, respeito à dignidade da pessoa humana e o menor custo possível.

Como dito, o Supremo Tribunal Federal é o órgão mais elevado do Poder Judiciário, impondo-se sobre os demais juízos e tribunais na aplicação da lei e da Constituição, quando provocado, por meio de recursos ou na sua competência originária. Mas não só, é um Tribunal Constitucional, na condição de *judicial review*, para o devido controle de constitucionalidade, segundo as funções de controle concentrado e abstrato.

O controle concentrado de constitucionalidade, de fato, é muito recente em nosso País. Diferentemente de outras nações, este somente tem início, rigorosamente, a partir da Emenda Constitucional nº 16, de 1965, ao alterar as competências do STF e introduzir a possibilidade de representação pelo Procurador-Geral da República contra inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo, a saber:

"Art 101 - Ao Supremo Tribunal Federal compete: (...)
I - processar e julgar originariamente: (...)

k) a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República;" (Redação dada pela)

Durante o Império, o controle era exclusivo das assembleias legislativas ou do parlamento, logo, de cunho estritamente político, conforme a Constituição de 1824. E desde a Constituição de 1891, o controle era difuso, pronunciado pelos juízes singulares ou pelos tribunais, e o STF funcionava basicamente como tribunal federal de cúpula do Judiciário, para os graus de recursos.

Com a Constituição de 1988, surgiu no Brasil, de modo sistemático, o controle concentrado de constitucionalidade, agora, sem o monopólio do Procurador-Geral da República, o que promoveu verdadeira revolução, e ampliou o acesso do povo brasileiro à sua jurisdição, o que foi ainda mais aprimorado pela Emenda 45/2004.

Assim, o STF recebeu competências originárias para ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (art. 102, I, "a" da CF), ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art.102, § 2°) e arguição de descumprimento de preceito fundamental (art.102, § 1°). A Emenda Constitucional n° 3/1993 trouxe-nos em seguida a ação declaratória de constitucionalidade. Além destes, tem-se ainda os procedimentos para a reclamação constitucional (art. 102, I, "l") e as ações com controle difuso, como no caso do mandado de injunção (art. 5°, inciso LXXI); *habeas corpus* (art. 102, I, "i"), mandados de segurança e *habeas data* (art.102, I, "d"), afora o controle recursal do art. 102, inciso III da CF. E a Emenda Constitucional n° 45/2004, introduziu a "súmula vinculante" (art. 103-A) e a "repercussão geral" na admissibilidade de recurso extraordinário (art. 102, § 3°).

Portanto, no seio das suas competências, dois grupos de funções encontram-se em diálogo permanente: aquelas de típica corte constitucional, na condição de (guardião da Constituição", mas ao longo de sua história sempre prevaleceu a condição de "Tribunal de cúpula do Judiciário", ou seja, como órgão de última instância recursal, além das competências originárias, em matéria penal, internacional e federativa.

Diante do acúmulo de processos à espera de decisões pelo Plenário, o estoque de repercussões gerais, o papel das Turmas julgadoras, as dificuldades para exercer competência instrutoria em matéria penal e tantos outros, não é correto dizer que o Tribunal está repleto de "miudezas", as quais deveriam ser destacadas do âmbito material das suas competências, para atribuir-lhe funções estritamente de corte constitucional, como nas repercussões gerais² ou no efeito vinculante de suas decisões. Esse "elitismo funcional" do Tribunal confronta-se com a competência constitucional e com o papel histórico do Supremo, que ao longo da sua secular existência nunca se alterou.

E o que seriam "miudezas", senão o direito dos mais pobres, o *habeas corpus* que garante a liberdade de presos, as questões que

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Art. 102, § 3°, da Constituição: "§ 3° 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".

afetam um menor número de pessoas, sem o apelo midiático e de evidência social que alguns tanto postulam. Ora, todos os direitos têm a mesma dignidade constitucional e não se pode conferir qualquer poder arbitrário a quem quer que seja para fazer separação que o Constituinte não autorizou.

Não precisamos de uma burocracia de poder autônomo e independente do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, como proposto por Kelsen, que vislumbrava a "Corte Constitucional" como órgão diverso dos três poderes. Daí não termos no Brasil uma "Corte Constitucional" exclusiva, mas um "Supremo Tribunal", órgão de cúpula do Poder Judiciário, com suas decisões igualmente valiosas.

Quando Hans Kelsen, em 1930, publica o seu magnífico opúsculo "Quem deve ser o guardião da Constituição?", propunha a Corte Constitucional para a proteção de todos os grupos sociais (função contramajoritária), no exercício da função jurisdicional, preferencialmente separado dos demais poderes, na suposição de que este seria o único modo de uma Justiça constitucional para garantia da Democracia.

Mas não há qualquer prejuízo a que esta possa vir integrada a um tribunal de cúpula, como é o nosso STF. Prova disso é que no Reino Unido, em 2009, houve a criação da *Supreme Court of the United Kingdom*, com funções judiciais de órgão de cúpula do Judiciário e controle de inconstitucionalidades.

Estamos convencidos de que é um falso problema o debate que se trava sobre "miudezas" e "grandes questões" constitucionais. Uma forma muito calculada para segregar direitos de acesso ao Judiciário, o que não se pode admitir.

Os grandes avanços que o STF pode oferecer à sociedade deve vir pela "qualidade" das suas decisões, mediante o emprego da melhor técnica hermenêutica e das cautelas na guarda da Constituição e efetividade dos direitos e liberdades fundamentais, além da harmonia entre os poderes e das autonomias no federalismo. E o STF, até o momento, tem respondido com notável esmero à missão que a Constituição o confiou.

Passemos em revista alguns aspectos de elevada importância para o Supremo.

Quanto ao andamento das relações processuais, percebe-se aumento expressivo da demanda por mais coerência e uniformidade

jurisprudencial no ordenamento, de tal modo que as decisões do STF sejam obedecidas em toda a sua extensão.

Como sugestão, as ementas dos julgados deveriam receber um tratamento coerente com a função de "precedente". Quanto mais preciso e bem delimitado for o precedente, tanto melhor. Como o afastamento da técnica de "transcedência dos motivos determinantes" das decisões do STF, para permitir que os conteúdos de "ratio decidendi" fossem vinculantes, a qualidade técnica dos "dispositivos" dos acórdãos, ao integrarem as ementas dos julgados, é que devem assumir papel de destaque.

O precedente requer método e objetividade suficientes para assegurar a aplicação uniforme do quanto tenha sido decidido pelo Supremo. Por isso, faz-se imprescindível debater a uniformidade sobre a melhor técnica do seu manuseio.

Na relação processual os advogados merecem permanente respeito às suas prerrogativas e devem ser recebidos como parte dos labores do magistrado, pois isso representa atividade inerente à realização da justiça. Não necessita que lei o diga, os advogados têm o acesso aos membros do Judiciário e quaisquer servidores públicos, como uma garantia constitucional a todos os representados que sejam partes em qualquer processo, pois constitucionalmente os advogados são essenciais à realização da justiça e ao direito de "acesso" ao Judiciário, que não se encerra na fase de peticionamento.

No que concerne à democratização do processo, a grande novidade fica por conta da participação popular. Cada vez mais ganham importância os instrumentos legitimadores da participação da sociedade nos processos cujas decisões sejam de alcance "erga omnes", como os amici curiae³ e as audiências públicas, previstas no

<sup>3 &</sup>quot;A admissão de terceiro, na condição de amicus curiae, no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional, pois viabiliza, em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, em ordem a permitir que nele se realize, sempre sob uma perspectiva eminentemente pluralística, a possibilidade de participação formal de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais. Em suma: a regra inscrita no art. 7°, § 2°, da Lei n° 9.868/99 - que contém a base normativa legitimadora da intervenção processual do amicus curiae - tem por precípua finalidade

artigo 9° da Lei 9.868/1999, os quais devem ser sempre, e cada vez mais, estimuladas, para um alcance o mais amplo possível para as decisões do Tribunal.

Dever de autocontenção. A conduta do Tribunal Constitucional no exercício da jurisdição constitucional deve ser, preponderantemente, a autocontenção, como exercício de poder deferente ao legislador racional.

Minimalismo nos casos pendentes de atuação legislativa. Correta a orientação de Cass Sunstein, bem descrita na sua obra: "One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court", ao sugerir que o Tribunal Constitucional deve procurar sempre decidir de modo minimalista quando o julgamento implicar algum "ativismo" sobre questões sociais, éticas, morais, políticas, religiosas e outros, ou seja, sempre no limite para resolver a controvérsia posta, sem adotar uma "norma geral" a título de precedente. E isso para que o legislador não se quede afetado no exercício das suas funções.

O dever de fundamentação reforçada. Sempre que questões penais sejam tomadas em medidas cautelares ou interlocutórias, impõe-se que a motivação seja suficiente e adequada para o caso concreto, de modo a assegurar meios para seu controle.

Quanto ao acúmulo de processos no Tribunal, medida de extrema importância foi a chegada da "repercussão geral". A Emenda Constitucional nº 45/2004 autorizou ao STF admitir e decidir sobre as matérias de recurso extraordinário que possam ser objeto de "Repercussão Geral", no art. 102, § 3°, a saber:

"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".

Com isso, o STF, ao examinar matéria objeto de recursos extraordinários semelhantes, com transcendência suficiente para solução das *questões constitucionais discutidas no caso* de modo extensivo aos demais processos pendentes de recursos sobre matéria equivalente, estes devem ficar sobrestados até decisão final.

pluralizar o debate constitucional." (ADI n° 2.130-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 02.02.2001).

Na atualidade, identificamos cinco preocupações para as repercussões gerais:

- 1. o aumento contínuo e excesso de repercussões gerais pendentes de julgamento;
- 2. a gestão dos tribunais de origem com a manutenção dos processos sobrestados à espera da repercussão geral pelo STF;
- 3. a necessária demarcação dos critérios para aceitar os "amigos da corte".
- 4. as dificuldades de controles e dos limites ou critérios de aplicação da eficácia vinculante decorrente da repercussão geral decidida pelo STF, por parte dos demais tribunais ou juízes, nos processos sobrestados;
- a crescente demanda de reclamações ou recursos sobre o modo exato para o cumprimento das decisões do STF, o que impõe a necessidade de demarcar na decisão do STF o exato conteúdo a ser aplicado aos demais processos, em virtude.
- 6. o aumento dos custos de gestão dos processos pelos tribunais.

Nada disso, porém, pode embotar a altiva importância da sua adoção. O regime de repercussão geral, mormente a partir do Novo Código de Processo Civil, é fundamental para estimular o aprimoramento da capacidade de solução definitiva de litígios, e o processo deve prestigiar o aumento das repercussões gerais, segundo a complexidade e quantidade de processos sobrestados.

Em 2007, quando da entrada em vigor, os processos distribuídos aos ministros somavam 112.938. Em 2013, totalizaram 35.977. Com isso, comprova-se a utilidade do instrumento para a gestão processual no âmbito do STF.

Quanto ao volume dos sobrestados, no final de 2014, chegou-se ao impressionante número de 570.139 processos à espera de julgamento. Não fosse a adoção daquele instrumento, a maior parte daquele volume estaria no STF, com custos sobremodo elevados para a gestão e logística dos processos remanscentes nos tribunais de origem.

E houve ainda a oportuna transferência de matérias do Plenário para turmas. Estima-se que são mais de 800 processos na fila da pauta do Plenário, de processos pronto para julgamento e liberados pelos relatores. Este "congestionamento do Plenário" foi a uma das principais justificativas para destinar processos para as turmas, mas

"A obra, que tivemos a honra e satisfação de organizar a pedido do IMDT, coloca as áreas acadêmica e operacional do direito tributário em um diálogo oportuno, essencial e salutar. Quando do convite para a coordenação nos foi passada a seguinte missão: amealhar contribuições de autores integrantes da academia e militantes da prática jurídica com um objetivo muito claro de fornecer subsídios para que todos os operadores do direito tributário pudessem argumentar sobre os precedentes relevantes na matéria. O objetivo é relevante por si só, pois em qualquer marco teórico é difícil ignorar a importância das decisões judiciais. Afinal, é o Poder Judiciário o responsável por fazer da lei a solução do litígio. Responsabilidade complexa, pois o termo responsabilidade aqui não se resume ao significado de mera atribuição, mas abrange a responsabilidade de pacificar conflitos e, de forma ainda mais delicada, responsabilidade de garantir que seja o direito, e não a vontade decisória, a fonte da solução do litígio."

Alexandre Alkmim Teixeira Frederico Menezes Breyner Valter de Souza Lobato

#### **Autores:**

Alessandro Mendes Cardoso Alexandre Alkmim Teixeira Aline Daysa Okiyama Pereira Ana Paula Saunders André Felipe Batista dos Santos André Garcia Leão Reis Valadares André Mendes Moreira Bárbara Melo Carneiro Bernardo Motta Moreira Bruna Furtado Vieira Machado Felipe Toledo Soares de Almeida Fernando Daniel de Moura Fonseca-Frederico Menezes Brevner Glauber Mesquita Guilherme de Almeida Henriques Heleno Taveira Torres Hugo Reis Dias Jéssica Moreira Brito João Manoel Martins Vieira Rolla João Paulo Fanucchi de Almeida Melo João Paulo Santarosa de Araújo Ayres Junia Roberta Gouveia Sampaio Luiz Henrique Nery Massara Marcelo Hugo de Oliveira Campos

Marciano Seabra de Godoi Marco Túlio Fernandes Ibraim Mariane de Sousa Assis Resende Marina Machado Marques Maurício Pereira Faro Maysa de Sá Pittondo Deligne Misabel Abreu Machado Derzi Paula Barbosa Salles Paulo Honório de Castro Júnior Rafael Santiago Costa Rafhael Frattari Raphael Silva Rodrigues Rodolfo Gropen Rodrigo Henrique Pires Rogério Abdala Bittencourt Júnior Roque Antonio Carrazza Rubens de Oliveira Gomes Sacha Calmon Navarro Coêlho Simone Bento Martins Thiago Chaves Gaspar Bretas Lage Thomas da Rosa De Bustamante Tiago Câmara Miranda/ Tiago Conde Teixeira Valter de Souza Lobato



