

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG

BENJAMIN XAVIER DE PAULA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Benjamin Xavier de Paula; Paulo Roberto Barbosa Ramos; Samantha Ribeiro Meyer-pflug – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-932-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

O GT Constituição, Teoria Constitucional e Democracia II, coordenado pela Prof^a Dr^a Samantha Ribeiro Meyer-pflug, pelo Prof^o Dr^o Paulo Roberto Barbosa Ramos e pelo Prof^o Dr^o Benjamin Xavier de Paula, tem como foco a produção científica produzida por pesquisadores/as da área do Direito, nos diferentes níveis da carreira científica, e oriundos de diversas instituições de pesquisa jurídica, públicas e privadas, nas diferentes regiões do país e estado da federação.

Essa produção científica trata dos estudos constitucionais (constituição, teoria constitucional e constitucionalismos) por meio das mais variadas perspectivas e abordagens, e representa uma pluralidade de interpretações científicas de estudiosos pertencentes aos diferentes estratos da sociedade brasileira.

O primeiro artigo de Rafael Rogério Manjabosco Braga e Arthur Gabriel Marcon Vasques “A alteração de domicílio eleitoral do Deputado Federal como causa de perda do mandato: uma análise do caso Rosângela Moro”, trata-se de um estudo sobre o normativo constitucional-eleitoral e seus princípios norteadores, que regulam a possibilidade de alteração de circunscrição do político eleito para fora dos limites que o elegeram.

O segundo artigo de Emerson Affonso da Costa Moura, Mauricio Jorge Pereira da Mota e Marcos Alcino de Azevedo Torres “Constitucionalismo Social, Ordens Constitucionais e Direitos Fundamentais: a interpretação sistematizada da política urbana na Constituição de 1988, trata-se de um estudo sobre a ascensão do constitucionalismo social e os efeitos na teoria do Direito, com vistas a verificar como direitos fundamentais demandam uma leitura da ordenação da cidade à luz de uma interpretação sistemática da Constituição.

O terceiro artigo de Ricardo Silveira Castro “Qual Reforma? reflexões sobre as propostas de reforma da Suprema Corte Brasileira em período de crise institucional (2019-2023)”, trata-se de um estudo que analisa a reforma das normas constitucionais vigentes que tratam da autonomia e da autoridade do Supremo Tribunal Federal (STF).

O quarto artigo de Otávio Fernando de Vasconcelos, Douglas da Silva Garcia e Victória Cássia Mozaner “Constitucionalismo Latino-Americano: transformação e identidade na Bolívia e Equador” trata-se de um estudo sobre as particularidades do constitucionalismo

latino-americano, com destaque para as constituições da Bolívia e do Equador, com vistas a compreender como esses países ressignificaram o conceito de constitucionalismo, a fim de refletir suas identidades culturais singulares e enfrentar os desafios do século XXI.

O quinto artigo de Eid Badr , Beatriz da Costa Gomes e Diana Sales Pivetta “A Produção Legislativa como meio mais Democrático para a Criação de Normas Jurídicas: a garantia da não surpresa ao administrado”, trata-se de um estudo sobre o princípio da legalidade como forma de promover a segurança jurídica, limitar a atuação da discricionária da administração e de permitir a influência dos indivíduos nas decisões políticas.

O sexto artigo de José Querino Tavares Neto e Vinícius da Silva Camargo “Jurisdição Constitucional: inimiga ou defensora da democracia?” que trata-se de um estudo sobre o Poder Judiciário na prática do controle de constitucionalidade, por meio do exercício da Jurisdição Constitucional.

O sétimo artigo de Benedito Antonio da Costa “Riscos sistêmicos ao Estado de Direito em ambiente de modernidade líquida e pós-verdade” trata-se de um estudo sobre o estado de direito em contextos que desafiam a estabilidade e a previsibilidade das normas que o constituem, enfatizando a relevância de estratégias proativas de gestão de riscos que assegurem a resiliência e a eficácia do estado de direito em um cenário globalizado e dinâmico.

O oitavo artigo de Vinicius Consoli Ireno Franco, João Pedro Felipe Godoi e Matheus Conde Pires “Quando a corte fala em nome do povo: uma análise discursiva da prisão em segunda instância (HC 126.292/SP)”, trata-se de um estudo sobre os elementos articulados pelos ministros do Supremo Tribunal Federal em seus votos no HC 126.292/SP, que alterou a jurisprudência a respeito do início do cumprimento da pena após decisão colegiada em segunda instância.

O nono artigo de Régis Willyan da Silva Andrade , Hérica Rosentino de Souza Lopes “O diálogo necessário entre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e os sistemas de proteção dos direitos humanos fundamentais”, trata-se de um estudo sobre a efetivação dos Direitos Humanos Fundamentais seja em âmbito doméstico ou internacional, discutindo-se qual a melhor teoria acerca da recepção dos referidos tratados e o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal.

O décimo artigo trata-se do estudo de Alexander Fabiano Ribeiro Santos “A Busca por uma Solução Platônica para os Problemas da Democracia: o Tribunal Constitucional Brasileiro no

exercício da função da guardiania”, trata-se de um estudo sobre o modelo republicano federativo democrático e um modelo de república com função a ser exercida pela guardiania.

O décimo primeiro artigo trata-se do estudo de Gerson Augusto Bizestre Orlato e Gustavo Callegari Peraro “Democracia Deliberativa e Justiça Social: desafios políticos e a busca por estabilidade no Brasil” trata-se de um estudo sobre o diálogo deliberativo, inspirado em Habermas como um meio potencial para alcançar a legitimidade necessária, promovendo a inclusão e a justiça social.

O décimo segundo artigo trata-se do estudo de Edith Maria Barbosa Ramos , Maria Célia Delduque N. P. Sa e Amailton Rocha Santos “Aproximações entre Brasil e Portugal: uma análise sobre a judicialização da política e o ativismo judicial”, trata-se de um estudo com vistas a realização de uma análise comparativa entre decisões judiciais de cortes constitucionais do Brasil e de Portugal sobre políticas públicas que tenham evidenciado algum ativismo judicial.

O décimo terceiro artigo de Eduardo Lopes Machado “8 de Janeiro de 2023: a tentativa da marcha sobre Brasília”, trata-se de um estudo sobre a tentativa de golpe de estado, quando radicais bolsonaristas invadiram e depredaram o Congresso Nacional, o Palácio do Planalto e o Supremo Tribunal Federal (STF), em Brasília, no dia 8 de janeiro de 2023.

O décimo quarto artigo trata-se do estudo de Adijovani Silva Santos “O Ativismo Judicial como forma de Preenchimento das Lacunas da Legislação Brasileira: legislativo ineficiente e omissivo ou poder judiciário legislador?”, trata-se de um estudo sobre até que ponto o ativismo judicial afronta a Constituição Federal Brasileira, a segurança jurídica e a democracia.

O décimo quinto primeiro artigo trata-se do estudo de Caroline Leal Ribas , Renata Apolinário de Castro Lima e Roberto Apolinário de Castro “Estado Democrático de Direito, Dignidade da Pessoa Humana e Estado de Coisas Inconstitucional: uma análise da ADPF 347 do STF” trata-se de um estudo que analisa como o estado de coisas inconstitucional representa um desafio significativo para a efetivação de princípios constitucionais, exigindo uma abordagem multidisciplinar e o engajamento de todos os atores sociais na defesa e promoção dos direitos fundamentais.

O décimo sexto artigo trata-se do estudo de Luziane De Figueiredo Simão Leal , Brychtn Ribeiro de Vasconcelos , Sérgio Tibiriçá Amaral, “Internet: uma zona livre sem fronteira versus a desajeitada burocracia legal”, trata-se de um estudo sobre a atuação das empresas gigantes do mercado tecnológico, às vésperas da aprovação do Projeto de Lei n. 2630,

denominado das Fake News, que dispõe sobre a regulação das plataformas digitais em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, que analisa pesquisas cujo teor indicam a existência de algoritmos, robôs e tuítes automatizados, utilizados com o intuito de influenciar a opinião pública em processos democráticos.

Esses artigos revelam que a área temática de Constituição, Teoria Constitucional e Democracia é uma área consolidada no âmbito dos eventos do CONPEDI e traz contribuições significativas e relevantes para a pesquisa jurídica no Brasil.

Prof^a Dr^a Samantha Ribeiro Meyer-pflug; Prof^o Dr^o Benjamin Xavier de Paula; Prof^o Paulo Roberto Barbosa Ramos (Coordenadores)

QUAL REFORMA? REFLEXÕES SOBRE AS PROPOSTAS DE REFORMA DA SUPREMA CORTE BRASILEIRA EM PERÍODO DE CRISE INSTITUCIONAL (2019-2023)

WHAT REFORM? REFLECTIONS ON THE PROPOSALS FOR REFORMING THE BRAZILIAN SUPREME COURT IN A PERIOD OF INSTITUTIONAL CRISIS (2019-2023)

Ricardo Silveira Castro

Resumo

O presente trabalho enfrenta a discussão sobre as alternativas em debate atualmente no Congresso Nacional envolvendo a reforma das normas constitucionais vigentes que tratam da autonomia e da autoridade do Supremo Tribunal Federal. Especificamente nesse âmbito, o artigo problematiza a atualidade das conclusões de pesquisas publicadas recentemente que apontam figurar como interesse prioritário dos parlamentares a reformulação da “autonomia ex ante” do Tribunal em contraposição ao que a academia tem proposto (reformas que impactam na “autoridade” e na “autonomia ex post” da Suprema Corte). O questionamento se impõe diante do fato de que posteriormente às referidas pesquisas, as instituições democráticas brasileiras passaram pelo período de maior tensão desde 1988 - com ataques contundentes dirigidos (formal e informalmente) ao Supremo Tribunal Federal, que figura como principal alvo das críticas formuladas. Metodologicamente, o estudo realizou pesquisa em fontes primárias (projetos de lei e pareceres) disponíveis nos sites das duas casas do Congresso Nacional. Os resultados apontam que o foco prioritário das propostas de emenda à Constituição apresentadas após a recente crise institucional (2019-2023) envolvendo a reforma do Supremo Tribunal Federal é a modificação das regras constitucionais que fixam a “autonomia ex post” e a “autoridade” deste tribunal.

Palavras-chave: Supremo tribunal federal, Autonomia, Autoridade, Reforma, Constituição

Abstract/Resumen/Résumé

The present work addresses the discussion surrounding the current alternatives debated in the National Congress involving the reform of existing constitutional norms concerning the autonomy and authority of the Federal Supreme Court. Specifically within this context, the article problematizes the timeliness of conclusions from recently published research indicating that the primary interest of lawmakers appears to be the reformulation of the Court's "ex ante autonomy" as opposed to what academia has proposed (reforms impacting the "authority" and "ex post autonomy" of the Supreme Court). This questioning arises in light of the fact that subsequent to the aforementioned research, Brazilian democratic institutions have undergone their most tense period since 1988 - with forceful attacks directed (formally and informally) at the Federal Supreme Court, which is the main target of the

formulated criticisms. Methodologically, the study conducted research using primary sources (bills and opinions) available on the websites of both houses of the National Congress. The results indicate that the primary focus of the proposed constitutional amendments introduced after the recent institutional crisis (2019-2023) involving the reform of the Federal Supreme Court is the modification of constitutional rules governing its "ex post autonomy" and "authority."

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federal supreme court, Autonomy, Authority, Reform, Constitution

Introdução

O presente trabalho enfrenta a discussão sobre as alternativas em debate atualmente no Congresso Nacional envolvendo a reforma das normas constitucionais vigentes que tratam da autonomia e da autoridade do Supremo Tribunal Federal. Especificamente nesse âmbito, o artigo problematiza a atualidade das conclusões de pesquisas publicadas recentemente que apontam figurar como interesse prioritário dos parlamentares a reformulação da autonomia *ex ante* do Tribunal em contraposição ao que a academia tem proposto (reformas que impactam na autoridade e na autonomia *ex post* da Suprema Corte). O questionamento se impõe diante do fato de que posteriormente às referidas pesquisas, as instituições democráticas brasileiras passaram pelo período de maior tensão desde 1988 - com ataques contundentes dirigidos (formal e informalmente) ao Supremo Tribunal Federal, que figura como principal alvo das críticas formuladas.

Nesse sentido, o trabalho é integrado por duas principais seções. Na primeira, são fixados os parâmetros teóricos utilizados pelas pesquisas citadas sobre autoridade e autonomia da Suprema Corte brasileira, com a indicação dos referenciais que subsidiaram essa reflexão. Essa exploração revela-se fundamental porque ajuda a explicar o tratamento do material empírico (Propostas de Emenda à Constituição) avaliado nessa empreitada. De modo objetivo, a primeira seção busca delinear os contornos de um importante descompasso identificado pela literatura especializada: a ênfase da crítica acadêmica dirigida ao Supremo está conectada a aspectos sub explorados nas propostas de emendas à constituição tendentes a impactar a forma de funcionamento do Tribunal.

Na segunda seção, assumindo a consistência do argumento construído na primeira seção, a ideia é verificar se esse descompasso persiste mesmo após o acirramento da maior crise institucional - a partir de 2019 - envolvendo o Poder Judiciário (e em particular, a Suprema Corte), em razão do conflito instaurado com os demais poderes (Legislativo e Executivo). Em outras palavras, o objetivo é averiguar se e em que medida o contexto de tensionamento com a Presidência da República e com o Congresso Nacional - a partir de 2019 - afetou o teor das propostas de emenda à Constituição destinadas a reformar o funcionamento do Supremo.

1. O foco dos projetos de reforma antes da crise institucional: o diagnóstico de um descompasso

Em pesquisa publicada recentemente, Fabiana Luci Oliveira e Luciana Gross Cunha (2020) examinaram 57 propostas de emenda à Constituição (PECs) apresentadas entre outubro de 1988 e maio de 2019, com impacto direto na dinâmica de funcionamento do tribunal. Dentre os resultados da pesquisa, importa destacar o foco prioritário das alterações veiculadas por meio dessas PECs: “o campeão de modificações é o artigo 101, que apresenta a composição do STF, a sistemática de escolha e o processo de aprovação da indicação, assim como os requisitos pessoais de investidura” (p.11). O estudo dessas proposições revela uma alta incidência da tentativa de retirar a exclusividade do Presidente da República para indicação de ministros, com a descentralização dessa competência para outros atores, como a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

O material empírico é analisado à luz da perspectiva teórica de Daniel Brinks e Abby Blass, pesquisadores da Universidade do Texas (EUA), que propõem a análise do poder de justiça constitucional a partir da averiguação do grau de autonomia e autoridade do Poder Judiciário (2017). Por autonomia das cortes os referidos pesquisadores compreendem o nível de influência de uma facção ou grupos de interesses nas suas atividades, enquanto a dimensão da autoridade estaria vinculada tanto à esfera de sua atuação nas disputas relevantes politicamente quanto à capacidade do Tribunal de fazer valer suas decisões em âmbitos que repercutam na realidade de atores que são politicamente importantes (Brinks; Blass, 2017, p.299).

Pensando a aplicabilidade desse marco teórico para a presente pesquisa, dimensão da autonomia pode ser manifestada *ex ante* ou *ex post* (Brinks; Blass, 2017). No primeiro caso, avalia-se a autonomia da Corte nos momentos que antecedem o processo de tomada de decisão (como na ocasião do processo de escolha e indicação dos componentes do respectivo tribunal). No segundo caso, a autonomia é verificada a partir da identificação do modo como a ordem jurídica blinda os integrantes do tribunal do controle de agentes externos no curso do desempenho de suas funções - nesse aspecto, surgem como relevantes os mecanismos de responsabilização dos componentes do Tribunal (quem pode punir? por quais razões? por meio de que procedimentos?). De outro lado, a autoridade das cortes está associada a três principais aspectos: o tipo de atores legitimados a acioná-las; a espécie de conflitos que

suscitam a intervenção das mesmas; e a existência de ferramentas de enforcement das suas decisões (Ibidem).

Com base nessa construção conceitual, Fabiana Luci Oliveira e Luciana Gross Cunha (2020, p.5) afirmam que

“olhando especificamente para o caso brasileiro, é possível afirmar que o alto grau de autonomia e autoridade do STF está ligado ao texto constitucional quanto à definição da natureza dos conflitos que o STF pode mediar; à extensão da sua atuação no controle de constitucionalidade das políticas públicas e na interpretação do texto constitucional; ao rol de atores que podem acionar o tribunal e a possibilidade de impor as suas decisões como a última palavra sobre os assuntos questionados nos conflitos por ele tratados; a forma de seleção, indicação e nomeação dos ministros do STF; na escolha da agenda decisória do tribunal e no processo de tomada de decisão em si”.

Nesse sentido, as autoras reconstituem as principais críticas da literatura especializada (no âmbito do direito constitucional brasileiro contemporâneo) para sustentar um descompasso entre o diagnóstico realizado pela academia sobre quais os aspectos seriam imprescindíveis para a melhor estruturação do sistema de justiça constitucional no Brasil e as propostas apresentadas ao Congresso Nacional com a finalidade de reformar o Supremo Tribunal Federal. Nessa linha de raciocínio, o estudo da produção científica nessa seara indica que o foco tem sido a necessidade de acrescentar à ordem constitucional instrumentos de controle da autonomia *ex post* do Tribunal - isto é, a principal preocupação da literatura tem sido com a institucionalização de melhorias: no processo de deliberação ocorrido no órgão de cúpula do Judiciário brasileiro; na forma de definição da sua pauta de julgamentos; e na construção de precedentes que garantam a estabilidade do sistema de justiça constitucional (Oliveira; Cunha, 2020, p.9).

De fato, desde a virada do século, as produções acadêmicas no âmbito do direito constitucional brasileiro passaram a colocar em evidência os problemas decorrentes da centralização de poderes na Suprema Corte brasileira. O contexto de produção da Constituição de 1988 ajuda a entender a aposta realizada pelos constituintes na valorização do Poder Judiciário em geral e, muito particularmente, do Supremo Tribunal Federal. A Suprema Corte brasileira reúne atribuições de jurisdição constitucional (por meio da qual é reconhecida como única instância de controle abstrato de constitucionalidade das normas no país), de instância originária para julgamento de determinados temas de extrema relevância política (como no caso da atribuição de processar e julgar as mais altas autoridades da República pela prática de crimes comuns) e, finalmente, de última instância recursal das ações judiciais em

território nacional (por meio do qual se processam os recursos extraordinários). A concentração de poderes no órgão de cúpula do judiciário concretizou o anseio dos atores políticos atuantes no processo constituinte de criar um contraponto potencialmente capaz de fazer frente a eventuais investidas das majorias contra os direitos das minorias.

O avanço das primeiras décadas de vigência do novo texto constitucional e a atuação da Suprema Corte, no desempenho das suas relevantes atribuições, fizeram acender um alerta para os estudiosos do sistema de justiça constitucional brasileiro: a inexistência de mecanismos que permitam um contrabalanço ao exercício dos poderes do Supremo Tribunal Federal cria as condições para o estabelecimento de autonomia extrema a uma instituição que não possui legitimidade popular nem formas mais diretas de controle.

Nesse sentido, já em 2008, Oscar Vilhena Vieira cunhou a expressão “supremocracia”. Segundo o autor, o termo tem um duplo sentido:

“Em um primeiro sentido, o termo supremocracia refere-se à autoridade do Supremo em relação às demais instâncias do judiciário. Criado há mais de um século (1891), o Supremo Tribunal Federal sempre teve uma enorme dificuldade em impor suas decisões, tomadas no âmbito do controle difuso de constitucionalidade, sobre as instâncias judiciais inferiores. A falta de uma doutrina como a do *stare decisis* do common law, que vinculasse os demais membros do Poder Judiciário às decisões do Supremo, gerou uma persistente fragilidade de nossa Corte Suprema. Apenas em 2005, com a adoção de da súmula vinculante, completou-se um ciclo de concentração de poderes nas mãos do Supremo, voltado a sanar sua incapacidade de enquadrar juízes e tribunais resistentes às suas decisões. Assim, supremocracia diz respeito, em primeiro lugar, à autoridade recentemente adquirida pelo Supremo de governar jurisdicionalmente (rule) o Poder Judiciário no Brasil. Neste sentido, finalmente o Supremo Tribunal Federal tornou-se supremo. No caso específico, o “s” minúsculo do adjetivo vale mais que o “S” maiúsculo que convencionalmente reservamos aos órgãos máximos da República.

Em um segundo sentido, o termo supremocracia refere-se à expansão da autoridade do Supremo em detrimento dos demais poderes. A ideia de colocar uma corte no centro de nosso sistema político não é nova. Como lembra Leda Boechat Rodrigues, o próprio Pedro II, no final de seu reinado, indagava se a solução para os impasses institucionais do Império não estaria na substituição do Poder Moderador por uma Corte Suprema como a de Washington. A epígrafe deste texto, escrita por Rui Barbosa, em 1914, também advoga por uma centralidade política do Supremo, como um órgão de conciliação entre os poderes. A história institucional da República, no entanto, seguiu rumos mais acidentados. O papel de árbitro último dos grandes conflitos institucionais que, no Império, coube ao Poder Moderador, foi exercido, sobretudo, pelo Exército, como reivindica Alfred Stepan, e apenas subsidiariamente pelo Supremo, como propõem José Reinaldo Lima Lopes e eu mesmo. Foi apenas com a Constituição de 1988 que o Supremo deslocou-se para o centro de nosso arranjo político. Esta posição institucional vem sendo paulatinamente ocupada de forma substantiva, em face a enorme tarefa de guardar tão extensa constituição. A ampliação dos instrumentos ofertados para a jurisdição constitucional tem levado o Supremo não apenas a exercer uma espécie de poder moderador, mas também de responsável por emitir a última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias. Se esta é uma atribuição comum a outros tribunais constitucionais ao redor do mundo, a distinção do Supremo é de escala e de natureza. Escala pela quantidade de temas que, no Brasil, têm natureza

constitucional e são reconhecidas pela doutrina como passíveis de judicialização; de natureza, pelo fato de não haver qualquer obstáculo para que o Supremo aprecie atos do poder constituinte reformador” (VIEIRA, 2008, p.444-445).

A partir desse enfoque, uma série de outros estudos passaram a denunciar os problemas decorrentes da forma individual de atuação dos integrantes da Suprema Corte brasileira, que teria o potencial de minar a autoridade da Corte. A metáfora das “onze ilhas” (MENDES, 2023, p.13) expressa de forma clara a percepção compartilhada nessa direção de que o maior desafio das reformas institucionais com o foco no Supremo seria a rearticulação da autonomia *ex post* do Tribunal. Nesse mesmo caminho, Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro expuseram o modo individual e descentralizado que norteia o exercício do poder da Suprema Corte brasileira - com graves consequências relacionadas à perda de legitimidade da sua atuação. Na avaliação de Arguelhes e Ribeiro (2018, p.27)

“diante de seus ministros, portanto, o Supremo não parece tão supremo assim. Mostramos que o STF aloca de maneira individual e descentralizada uma série de poderes individuais de agenda, de sinalização e mesmo de decisão formal. A experiência brasileira recente, envolvendo alguns dos mais importantes conflitos políticos que já chegaram ao STF desde a redemocratização, sugere que o uso de poderes depende muito mais da virtude individual do que de mecanismos institucionais de controle. E, enquanto o plenário não se pronuncia sobre essas ações individuais mais ou menos virtuosas, ministros solitários mudam o status quo e moldam a política nacional. Esse cenário está em conflito direto com algumas das categorias que tipicamente usamos para pensar o papel do STF na democracia brasileira”.

Nesse quadro, considerando as discussões advindas da academia, as propostas de reforma do sistema de justiça constitucional brasileiro deveria focar o aprimoramento da concepção colegiada do Tribunal (em oposição à imagem das “onze ilhas”), a publicização dos critérios de definição da pauta da Corte (na medida em que essa definição impacta muito no nível de legitimidade e de autoridade da mesma) e na articulação de instrumentos (formais e informais) de indução à deliberação pública no âmbito dos julgamentos. Nesse último aspecto, a forma como as decisões são construídas atualmente na Suprema Corte brasileira - por meio da soma de votos individuais que não dialogam em suas respectivas fundamentações - levou Conrado Hubner Mendes a classificar a mentalidade do Supremo como “solista” e “não-deliberativa” (Mendes, 2012). Não é difícil compreender o prejuízo decorrente dessa forma de funcionamento: a compreensão sobre “o que” foi decidido pela Suprema Corte no Brasil é matéria para os especialistas na matéria, já que os acórdãos - com centenas de páginas resultantes da soma de extensos votos individuais que não possuem a preocupação de

compartilhar ou relacionar argumentos em suas fundamentações - tornam-se praticamente incognoscíveis ao público em geral.

O descompasso notado por Oliveira e Cunha (2020) está justamente nesse aspecto: o controle da autonomia *ex ante* da Suprema Corte brasileira não tem sido uma grande preocupação entre pesquisadores brasileiros - mas, em compensação, foi o principal foco das propostas de emenda à Constituição apresentados no Congresso Nacional entre 1988 e 2019 com o objetivo de reformar o Supremo Tribunal Federal. Sem aprofundar a análise, que representa uma agenda de pesquisa em aberto no campo, é possível esboçar algumas justificativas que nos ajudariam a entender esse descompasso. O foco na modificação da autonomia *ex ante* do Supremo pode estar nos indicando que a centralização de poderes no órgão de cúpula do Poder Judiciário não foi percebido como um “problema” pelos atores envolvidos na formulação dessas PECs. O grande problema, ao que indicam essas proposições, é definir “quem exerce” tais poderes. Essa conclusão parece importante de ser sublinhada já que no corpo das alternativas de reforma figura como elemento recorrente a inclusão da influência do próprio Congresso Nacional (via Câmara dos Deputados e Senado Federal) na seleção (via indicação) dos ministros da Suprema Corte.

De qualquer forma, o que objetivo da presente pesquisa é avançar em outra direção. Sabendo que a constatação de Oliveira e Cunha (2020) apresentam uma limitação temporal importante a ser considerada (a análise enfocou as PECs com tramitação no Parlamento federal entre outubro de 1988 e maio de 2019), pergunta-se: esse descompasso persiste mesmo durante e após a maior crise institucional pela qual passou a Suprema Corte brasileira desde 1988? A sistematização de uma resposta a esse questionamento é o objeto da próxima seção.

2. Qual reforma? As propostas de reforma durante e após a crise.

O questionamento sobre a atualidade das conclusões descritas na seção anterior se justifica por uma razão muito simples: entre a realização do diagnóstico a respeito do descompasso explicitado na seção anterior e o presente momento ocorreu o maior evento de instabilidade institucional da história brasileira após o advento da Constituição de 1988. Não é trivial que a tentativa de golpe de Estado engendrada em 8 de janeiro de 2023 tenha sido o estopim de um processo que se articulou desde a ascensão de Jair Bolsonaro à Presidência da

República em 2019, e que ganhou contornos mais definidos com as controvérsias decorrentes da política pública federal de enfrentamento da pandemia de COVID, a partir de março de 2020. Essas controvérsias opuseram de modo bastante pronunciado a Presidência da República e o Supremo Tribunal Federal - que teve um papel importante no enfrentamento da postura do governo federal na gestão da crise sanitária.

Do choque entre o então Presidente da República, apoiado pela sua base parlamentar, e a Suprema Corte resultaram diversos capítulos dessa acirrada crise institucional que apresentou como desfecho dramático o 8 de janeiro de 2023 - mas um deles merece especial destaque: a abertura - de ofício - de inquérito pelo Supremo Tribunal Federal, em março de 2019, para investigar a existência de notícias fraudulentas (*fake news*), denúncias caluniosas e ameaças contra a Corte, seus ministros e familiares. Imediatamente, este inquérito - com a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes - transformou-se no instrumento de oposição direta entre Judiciário, de um lado, e Executivo e Legislativo, de outro. Nesse sentido, a partir de 2019, “o inimigo a ser batido, conforme avaliação de Bolsonaro e aliados, era o Supremo” (Recondo;Weber, 2023, p.81).

Assim, considerando esse elemento novo na dinâmica de funcionamento do sistema institucional político (conflito aberto e deflagrado entre os poderes), é preciso testar a hipótese de que - com esses acontecimentos - o foco das alternativas de reformas apresentadas ao Congresso Nacional tenha sofrido significativas alterações. Para tanto, o presente trabalho seguiu as diretrizes metodológicas estabelecidas por Oliveira e Cunha (2020), com a adaptação do recorte temporal específico¹.

Dessa forma, o levantamento das PECs versando sobre modificações na estrutura e no funcionamento da Suprema Corte brasileira mostra que, apresentadas entre maio de 2019 e março de 2024, nove PECs têm o potencial de impactar diretamente na autonomia ou na autoridade do tribunal, sendo elas: PEC 88/2019, que altera a redação do inciso V do art. 49 da Constituição Federal; PEC 93/2019, que altera a redação do inciso V do art. 49 da Constituição Federal; PEC 199/2019, que altera os arts. 102 e 105 da Constituição, transformando os recursos extraordinário e especial em ações revisionais de competência

¹ O levantamento foi realizado em abril de 2024, no site da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>), utilizando-se como termos de busca “STF” e “Supremo”. Os termos, em conjunto, e excluindo-se as sobreposições, retornaram 44 PECs. Cada uma dessas propostas teve sua ementa e explicação analisadas, excluindo-se 35 propostas que tinham por objeto matérias irrelevantes para o presente estudo. Para as 9 PECs restantes foi acessado e codificado o inteiro teor da proposta, conforme originalmente apresentada.

originária do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça; PEC 225/2019, dá nova redação ao artigo 101 da Constituição Federal e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para alterar a forma de escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; PEC 6/2020, que introduz o art. 102-A na Constituição, dispondo que as decisões liminares do Supremo Tribunal Federal em ações diretas de inconstitucionalidade sejam pluricráticas; PEC 3/2021, que altera os arts. 14, 27, 53, 102 e 105 da Constituição Federal, para dispor sobre as prerrogativas parlamentares e dá outras providências; PEC 8/2021, que altera a Constituição Federal para dispor sobre a declaração de inconstitucionalidade e a concessão de medidas cautelares nos tribunais; PEC 32/2021, que altera a Constituição Federal para elevar para setenta anos a idade máxima para a escolha e nomeação de membros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais, do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais do Trabalho, do Tribunal de Contas da União e dos Ministros civis do Superior Tribunal Militar; e PEC 50/2023, que altera o art. 49 da Constituição Federal para estabelecer competência ao Congresso Nacional para sustar, por maioria qualificada dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, decisão do Supremo Tribunal Federal transitada em julgado, que extrapole os limites constitucionais.

Destaque-se que das nove PECs, uma foi devolvida à autora por não conter o número mínimo de assinaturas (PEC 88/2019), cinco encontram-se em fase inicial de tramitação na Câmara dos Deputados (PECs 93/2019, 199/2019, 225/2019, 6/2020 e 50/2023), duas estão em fase avançada de tramitação (PECs 3/2021 e 8/2021), e uma já foi transformada em emenda constitucional (PEC 32/2021). Em relação a esta última, tratou-se de reforma do requisito pessoal etário dos indicados à Suprema Corte, com a modificação do artigo 101 da Constituição, que passou a estabelecer idade máxima de setenta anos de idade para indicados ao Supremo (Emenda Constitucional nº 122, promulgada em 17 de maio de 2022).

Interessante destacar que o protagonismo identificado por Oliveira e Cunha (2020) de determinados partidos políticos na autoria das propostas de emenda à Constituição, no período de 1988 a 2019, a respeito da modificação do funcionamento e da organização da Suprema Corte brasileira não se verifica no período de 2019 a 2024. Nesse sentido, as autoras identificam que dentre os partidos autores das PECs apresentadas no lapso temporal abrangido pela pesquisa, “o PT lidera o ranking, com 9 propostas, seguido pelo PSDB, com 7, e PSB, PMDB e PDT com 6 propostas cada” (Oliveira e Cunha, 2020, p.11). O estudo das nove PECs apresentadas entre 2019 e 2024, contudo, revela a atuação de outros atores no tensionamento de acordos políticos que conduzam modificações na estrutura e no funcionamento do Supremo: PSL, Cidadania, Novo, PTB, PSDB, Podemos, PP e PL figuram

como partidos autores das proposições. As razões dessa modificação do perfil dos autores políticos que propõem essas alterações constitucionais merece atenção de pesquisas futuras que enfoquem essa especificidade dentro do campo.

Mais relevante para a presente pesquisa é a identificação do objeto das proposições apresentadas no período de crise institucional (2019-2023). Como paradigma de comparação, Oliveira e Cunha (2020, p.12) apresentam que das propostas apresentadas entre 1988 e 2019, 65% pretendia modificar o artigo 101 da Constituição Federal, para trazer alguma modificação na sistemática de escolha dos Ministros da Suprema Corte ou para redesenhar os requisitos pessoais de investidura dos candidatos a serem selecionados. Da análise dos resultados obtidos para o período de 2019 a 2024, nota-se que o objeto predominante no período anterior segue merecendo atenção dos parlamentares - na medida em que duas (das oito PECs) apresentam esse objeto. Entretanto, merece destaque a incidência de PECs com o foco em dispositivos constitucionais que centralizam a institucionalização da autonomia *ex post* e da autoridade da Suprema Corte: artigos 97 e 102 da Constituição. A pesquisa revela uma estratégia diferente dos congressistas envolvidos na apresentação dessas PECs: em vez de proporem alterações de artigos que constituem o “núcleo” das atribuições do Supremo (como é o caso do artigo 102 da Constituição), o foco é a inclusão de poderes de controle e de fiscalização ao Legislativo. Na justificativa dessas proposições, a estratégia busca sustentar o argumento de que tais modificações não estariam violando cláusula pétrea (separação dos poderes, artigo 60, §4º, III da Constituição de 1988).

Finalmente, a Tabela 1 sistematiza os temas das PECs apresentadas entre 2019 e 2024.

Tabela 1. Temas das PECs (2019-2024)

Tema	Total
Altera sistemática de escolha dos integrantes do STF	2
Fixa mandato dos integrantes do STF	1
Altera competência do STF	4
Institui forma de controle do STF	2

Fonte: elaborado pelo autor (2024)

Desse modo, fica evidenciado que - apesar de haver significativa diferença de natureza quantitativa nos dois períodos comparados (entre 1988 e 2019 foram encontradas 57 PECs, enquanto no período de 2019 até 2024 foram encontradas 8 PECs) - é forçoso o

reconhecimento de que há uma significativa modificação do enfoque existente no segundo período. O estudo das justificativas dessas PECs evidencia essas diferenças.

Dentre os achados da pesquisa, dois merecem especial atenção. Em primeiro lugar, é frequente a indicação - na fundamentação dessas proposições - de precedentes judiciais da Suprema Corte que, na perspectiva dos autores das PECs, comprovariam a necessidade das reformas pretendidas. Em segundo lugar, nota-se a utilização de pesquisas acadêmicas - dentre as quais algumas citadas na seção anterior - para embasar as alterações constitucionais apresentadas por meio dessas PECs, com enfoque na redefinição da autonomia *ex post* e da autoridade da Suprema Corte brasileira. Exemplificaremos esses dois aspectos por meio da exploração da justificativa das PECs 93/2019, 6/2020, 3/2021, 8/2021 e 50/2023.

Apresentada em junho de 2019, de autoria da Deputada Federal Chris Tonietto (PSL/RJ), a PEC 93/2019 aguarda parecer da Relatora designada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados. Objetivamente, a proposição pretende alterar a redação do inciso V do artigo 49 da Constituição Federal para permitir ao Congresso Nacional “sustar os atos do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, que exorbitem seu poder regulamentar, os limites de delegação legislativa, ou violem a competência exclusiva do Poder Legislativo”. A tentativa de impor mecanismo de controle do Supremo adere à estratégia clara de agregar poderes ao Legislativo sem modificar - formalmente - as disposições constitucionais que fixam as competências da Suprema Corte. Nas palavras da autora da PEC,

“Atualmente, o que tem ocorrido, sobretudo por conta do exacerbado ativismo judicial protagonizado, principalmente pela nossa Corte Maior, é justamente o oposto. O Poder Judiciário tem invadido, de forma flagrante, a competência do Poder Legislativo, passando, então, a legislar, contrariando também a vontade popular e, por conseguinte, ferindo a democracia norteadora do Estado de Direito. Isso se verifica, por exemplo, no caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 54 – ADPF 54, a qual, no ano de 2012, viabilizou, a despeito do que dispõe a nossa Constituição no que tange à inviolabilidade do direito à vida, e ainda que inexistente qualquer dispositivo no Código Penal nesse sentido, que os bebês diagnosticados com anencefalia fossem abortados. Deste modo, quis o Supremo Tribunal Federal fazer as vezes dessa Casa Legislativa e passar a criar normas, sem, contudo observar os trâmites inerentes ao processo legislativo, o qual, nos moldes da Constituição, assegura a observância da vontade popular, eis que os integrantes de ambas as Casas Legislativas componentes do Congresso Nacional são escolhidos pelo povo. Essa medida de nossa Suprema Corte infelizmente não consistiu em um mero caso à parte e, hoje em dia, a independência do Poder Legislativo pátrio permanece correndo sérios riscos, haja vista a existência das discussões relativas à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 442 – ADPF 442, à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26 – ADO 26, ao Mandado de Injunção 4733 – MI 4733 e à Ação Direta de Inconstitucionalidade 5581, que visam, mais uma vez, invadir a competência primordial do Poder Legislativo. Vale observar que a presente Proposta não fere o princípio da separação dos poderes, uma vez que o que se pretende com tal proposição não é, de forma alguma, fomentar uma

ingerência sem qualquer controle na atividade típica dos demais poderes, mas sim permitir que o Congresso Nacional exerça sua função de zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes, conforme determina a Constituição Federal em seu art. 49, XI . Este artigo estabelece que “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes” é “competência exclusiva do Congresso Nacional”. O dispositivo, assim, indica claramente, sem dar margem a dúvida, que em matéria de preservação da competência legislativa exclusiva, a última palavra não caberá nem ao Poder Executivo nem ao Poder Judiciário, mas pertencerá ao Poder Legislativo, representado pelo Congresso Nacional” (Câmara dos Deputados, 2019, p.1-2).

Interessante perceber o esforço argumentativo utilizado no presente caso, com o manejo de precedentes da Suprema Corte para tentar justificar a inclusão de um mecanismo de controle a sua atividade. Nesse contexto, a possibilidade do Congresso Nacional sustar atos do Poder Judiciário reposicionaria a relação de forças entre as instituições no Brasil, com evidente fortalecimento do Poder Legislativo.

Apresentada em março de 2020, de autoria do Deputado Federal Eduardo Costa (PTB/PA), a PEC 6/2020 aguarda designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados. Objetivamente, a proposição pretende incluir novo artigo (102-A) na Constituição Federal para estabelecer a proibição de decisões monocráticas no processamento de ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, fixando expressamente que a apreciação dessa matéria deveria ocorrer pela maioria absoluta dos integrantes do Supremo. Nota-se claramente a conexão existente entre essa proposta e a crítica da literatura especializada na matéria que identifica na atuação da Suprema Corte brasileira a imagem das “onze ilhas”. Nesse sentido, o enfoque da proposição é o estabelecimento de controles à individualidade dos integrantes do Tribunal. O autor é explícito ao recordar:

“Lembremos um pouco aqui do processo legislativo praticado nas duas Casas do Congresso. Proposta a matéria em forma de norma, projeto de decreto legislativo, resolução, lei complementar, lei ordinária, emenda à Constituição, ela passa pelas Comissões de mérito, tem sua constitucionalidade analisada antes de sua aprovação. É natural, portanto, reconhecer que, a título de exemplo, uma lei que tenha sido aprovada em nosso Congresso e, em seguida, recebido a sanção presidencial goze de legitimidade e de presunção de constitucionalidade concedida por dois dos três poderes do Estado (Legislativo e Executivo). Eis por que nos parece que as decisões monocráticas que declarem inconstitucionais ou suspendam os efeitos de normas que saem do Congresso Nacional, isto é, que saem da Casa do Povo, não possam ser retiradas de circulação por decisões prolatadas de modo monocrático pelo Supremo Tribunal Federal. Por mais preparados e experientes que sejam os Ministros de nosso Tribunal máximo, não se equiparam a Deuses nem são infalíveis. Devem, como todos, respeitar uma decisão dos outros dois poderes. Acresce que o princípio do contraditório ganha qualidade e legitimidade quando o corpo de um Tribunal intervém. Para dizer em outras palavras, uma decisão liminar tomada por seis Ministros e uma tomada por um Ministro, ainda que na mesma direção, têm uma

enorme diferença: o peso da legitimidade e a riqueza da argumentação” (Câmara dos Deputados, 2020, p.2).

A conexão entre a proposta e o diagnóstico realizado pela literatura no âmbito do direito constitucional brasileiro é bastante evidente. Na medida em que a atuação individual dos ministros da Suprema Corte - em detrimento da colegialidade - expõe a risco a legitimidade das suas decisões (conforme conclui a doutrina), a vedação de decisões monocráticas na esfera do controle abstrato de constitucionalidade (considerando a sua repercussão *erga omnes*) é uma propostas que se conecta facilmente com o discurso sobre a necessidade do fortalecimento da Suprema Corte.

Apresentada em fevereiro de 2021, de autoria do Deputado Federal Celso Sabino (PSDB/PA), a PEC 3/2021 encontra-se pronta para ser incluída na pauta do Plenário da Câmara dos Deputados, já tendo recebido parecer favorável das Comissões pelas quais tramitou (Comissão de Constituição e Justiça e Comissão Especial). Objetivamente, a proposição pretende, entre outras questões, incluir novos parágrafos no artigo 53 na Constituição Federal para estabelecer vedação ao afastamento judicial cautelar de membro do Congresso Nacional e para dispor sobre as limitações relacionadas ao deferimento de medidas cautelares em desfavor de membro do Congresso Nacional que afete - direta ou indiretamente - o exercício do mandato e as funções parlamentares (i. somente produzirão efeitos após a confirmação pelo Plenário do STF, e ii. não poderão ser deferidas em regime de plantão forense). Nos termos da justificativa trazida pelo autor, com a PEC,

“traz-se à baila importantíssima disposição: medidas cautelares que interfiram no mandato parlamentar - e que são, por essa razão, gravíssimas - terão a produção dos seus efeitos condicionada à ratificação da respectiva decisão pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Não se pode admitir que medidas desse jaez, quando monocráticas (ou mesmo quando oriundas de Turma do STF) impeçam, desde logo, o parlamentar de exercer seu nobre múnus outorgado pelo eleitor. A ingerência nos mandatos por meio de decisões advindas de órgão diferente do Plenário da Corte Suprema parece-nos afrontar até mesmo a independência e a harmonia entre os Poderes, ocorrência que vergasta a Constituição” (Câmara dos Deputados, 2021, p.11).

Nessa mesma direção aponta a PEC 8/2021, apresentada em abril de 2021, pelo Senador Oriovisto Guimarães (Podemos/PR), que foi já aprovada no Senado Federal e aguarda o início da tramitação na Câmara dos Deputados. Objetivamente, a proposição pretende, entre outras questões, incluir parágrafos e incisos nos artigos 93, 97 e 102 da Constituição Federal: limitar temporalmente o pedido de vistas em julgamentos colegiados; e proibir a concessão monocrática de medida cautelar que pretenda suspender a eficácia de lei ou ato normativo com efeito *erga omnes* ou ato do Presidente da República, do Presidente do

Senado Federal, do Presidente da Câmara dos Deputados ou do Presidente do Congresso Nacional. Na percepção do autor,

“É chegada a hora de rediscutir tema de grande importância para o equilíbrio das instituições no Brasil. Não se pode mais conviver com um modelo em que decisões judiciais individuais e precárias determinem o futuro de questões de grande relevância nacional.

No Brasil, são enormes os riscos à separação de Poderes e ao Estado de Direito provocados pelo ativismo irrefletido, pela postura errática desconhedora de limites e, sobretudo, pela atuação atentatória ao princípio da colegialidade verificado no Supremo Tribunal Federal (STF).

Não à toa, e com verdadeiro espanto, a academia se debruça, há alguns anos, na observação dos movimentos da Suprema Corte brasileira. Seu diagnóstico não é nada animador. A supremocracia, termo cunhado por Oscar Vilhena em 2008 (Revista Direito GV, v. 4, n. 2, p. 441-464), para designar o aumento do protagonismo político do STF, dá hoje lugar a novas e maiores preocupações. Se essa perigosa assunção de papéis que deveriam ser desempenhados por outros atores estatais já se revelava, por si só, perigosa, o que não dizer quando tudo isso passa a ser obra individual dos integrantes da Corte, cada qual com sua própria visão de mundo e convicções políticas, muitas vezes extraíndo a força da Constituição aquilo que só mesmo sob tortura o texto poderia dizer. E, o que é pior, a supremocracia converte-se na ministrocracia de que falam Diego Arguelhes e Leandro Ribeiro (Novos Estudos Cebrap, v. 37, n. 1, 13-32, 2018).

Os números revelados por esses pesquisadores são surpreendentes, ao indicarem o grau a que chegou a prática da substituição, no controle concentrado de constitucionalidade, das decisões cautelares do Plenário pela atuação do relator: no período de 2012 a 2016, foram tomadas 883 decisões cautelares monocráticas, numa média anual de 80 decisões por ministro. Na última década, mais de 90% das decisões liminares em controle concentrado foram monocráticas. E, para agravar ainda a mais o quadro, considerado o período de 2007 a 2016, o tempo médio entre a decisão individual concessiva de liminar em ações de controle concentrado de constitucionalidade e a primeira oportunidade de manifestação do Plenário é de 797 dias. Ou seja, na média, passam-se mais de dois anos até que o relator submeta o processo ao Plenário, após ter concedido a cautelar. Muitas vezes, o tempo decorrido e a perspectiva de que um pronunciamento colegiado contrário à cautelar monocrática gere instabilidade decisória e insegurança jurídica estimulam a criação de um fato consumado. O colegiado composto por maioria que diverge do ponto de vista do relator é por ele emparedado. Não é preciso muito refletir para perceber o absurdo dessa situação, que contrasta com as práticas adotadas em outros países. Nos principais países europeus objeto de estudo, simplesmente inexistem a possibilidade de concessão de medidas cautelares monocráticas, na jurisdição constitucional, que suspendam a vigência ou eficácia de atos normativos de estatuto legal.

O reconhecimento, na jurisdição constitucional, de poderes cautelares para a suspensão da eficácia de leis está longe de constituir algo comum. Já a atribuição de tais poderes de forma individual aos integrantes da corte constitucional é verdadeiro exotismo do Brasil, o qual talvez tenha chegado ao ápice com a suspensão, por decisão de um único Ministro do STF, da eficácia de uma Emenda Constitucional (EC). Trata-se da EC nº 73, de 2013, que criava 4 novos tribunais regionais federais. A liminar foi concedida em 2013, durante o recesso regimental, apenas um dia após ter sido protocolada a ADI nº 5.017. A agilidade que se teve ao proferir-se a decisão cautelar desapareceu com relação à submissão da liminar a referendo do Plenário. Já são passados quase 6 anos sem que o Plenário do STF tenha tido a oportunidade de se pronunciar sobre a cautelar monocrática. A vigência indefinida de decisões monocráticas é um problema mesmo quando elas são colegiadamente tomadas. Medidas que deveriam ter um caráter de garantia do processo ou do efeito útil de futura decisão final assumem feições de verdadeira antecipação dos efeitos do julgamento de mérito. A perpetuação desses efeitos permite que inúmeras relações jurídicas sejam constituídas sob a vigência da cautelar. O ônus de reverter esse

estado de coisas em uma decisão final em sentido diverso da cautelar é tão grande que esta última acaba assumindo ares de decisão definitiva.

Os pedidos de vista não podem servir a propósitos protelatórios das decisões das cortes. A forma como o Poder Judiciário tem aplicado as normas processuais permite o uso estratégico, por membros dos tribunais, do pedido de vista, para impedir a conclusão de julgamentos nos quais integrarão a minoria. Trata-se de um expediente de gravidade ímpar, pois obstaculiza o regular funcionamento do Tribunal no caso concreto em que é utilizado. A extrema permissividade nos pedidos de vista possibilita até mesmo que, conhecedor da posição de outros Ministros sobre uma dada matéria, o seu autor mantenha consigo o processo durante período suficiente a que alterações na composição da corte criem condições para que a sua posição prevaleça. Noutros casos, o adiamento da decisão, dá ensejo a que fatores extraprocessuais liquidem qualquer possibilidade de uma decisão efetiva do colegiado. Com a perda de objeto, não há mais o que a corte decidir. O pedido de vista representa verdadeiro poder de veto sobre a agenda do colegiado, que pode se prestar a finalidades alheias àquela que motivaram a sua instituição. Políticos podem adotar comportamentos estratégicos. Nos processos judiciais, as partes também o podem. Juiz não é parte. Manipular a pauta de julgamentos com motivações inconfessáveis é algo que deveria ser severamente punido. Deveria mesmo constituir crime de responsabilidade do magistrado.

Esse diagnóstico – que não se aplica apenas ao STF, mas também à maioria dos tribunais brasileiros, especialmente em relação aos pedidos de vista – nos dá a certeza de que alguma medida precisa ser adotada, com urgência, para coibir as distorções identificadas. Alterações na legislação infraconstitucional podem não ser mais capazes de solucionar o problema. Ademais, é imprescindível estabelecer sanções para a inobservância dos prazos processuais e da colegialidade nos julgamentos. Tribunais existem para que as decisões sejam tomadas coletivamente e não para que os seus integrantes se isolem em ilhas decisórias, cada qual fazendo as vezes do órgão colegiado para impor, de forma individual, sem debate, sem justificação intersubjetiva, suas próprias posições” (Senado Federal, 2021, p.4-5).

A articulação da proposição com a discussão acadêmica é indicativa de que o descompasso diagnosticado por Oliveira e Cunha (2020) sofreu significativa alteração. A utilização dos conceitos de “supremocracia” e “ministrocracia”, conforme se nota, dão o tom do enfoque operado: estão em questão aspectos constitucionais que possuem o potencial de modificar significativamente a autonomia *ex post* e a autoridade do Supremo Tribunal Federal.

Finalmente, apresentada em setembro de 2023, de autoria do Deputado Federal Domingos Sávio (PL/MG), a PEC 50/2023 encontra-se aguardando parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados. Objetivamente, a proposição pretende incluir novos dispositivos no artigo 49 na Constituição Federal para reconhecer ao Congresso Nacional a competência para deliberar, por três quintos dos membros de cada Casa legislativa, em dois turnos, sobre projeto de Decreto Legislativo apresentado por $\frac{1}{3}$ dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que proponha sustar decisão do Supremo Tribunal Federal que tenha transitado em julgado e que extrapole os limites constitucionais. Na avaliação do autor da PEC,

O estado democrático de direito se sustenta no princípio da independência e harmonia entre os poderes. Para que este princípio basilar seja assegurado é fundamental que exista respeito equilíbrio entre os poderes, isto se dá pelo sistema de pesos e contrapesos, ou seja, nenhum poder é soberano sobre o outro. Uma vez elaborada e aprovadas as leis pelo legislativo e estando o executivo sujeito a observá-las e respeitá-las em sua missão de executar as políticas públicas, ficando ao judiciário a sublime função de julgar e assegurar o seu pleno cumprimento. Porém não há que se falar em um “Poder Supremo” para o judiciário, mas antes em dever Supremo de assegurar o respeito às leis elaboradas por aqueles que detém o poder que emana do povo, “o poder de legislar em nome do povo”

Assim, se o Supremo Tribunal Federal, de forma controversa decide e julga contrariando a própria Constituição e portanto a ampla maioria dos representantes do povo, o estado democrático de direito é colocado em risco. Desta forma, é fundamental que haja recurso capaz de rever a decisão de afronta a vontade da ampla maioria do povo devidamente representado no Congresso Nacional.

Por esta razão,

Considerando que, o ambiente cada dia mais tenso diante de decisões polêmicas e controversas, proferidas muitas vezes por um indivíduo em detrimento da opinião de milhões de brasileiros;

Considerando que, da decisão de todos os demais poderes da República em todas as instâncias cabe recursos, ficando apenas o Supremo Tribunal Federal imune a qualquer possibilidade de revisão.

Considerando que, não se coaduna com os princípios democráticos estabelecer ‘poderes supremos’ a quem quer que seja.

Considerando que a “possibilidade” de revisão de decisões consideradas inconstitucionais, poderá, por um lado, evitar injustiças e abusos de poder se revogadas e, por outro, fortalecer a convicção do acerto se mantido.

Considerando que, nossa proposta é absolutamente constitucional, pois não fere nenhuma cláusula pétrea, uma vez que não retira nenhuma prerrogativa do STF, mas tão somente acrescenta nas prerrogativas do Congresso Nacional os meios eficazes de assegurar sua competência, de preservar sua essencial prerrogativa de legislar como lhe é assegurado pela própria Constituição;

Apresentamos a presente Proposta de Emenda à Constituição brasileira na esperança de estarmos fortalecendo nossa democracia e assegurando o justo e imprescindível equilíbrio, harmonia e independência entre os poderes, essenciais à manutenção do estado democrático de direito” (Câmara dos Deputados, 2023, p.1-2).

De maneira explícita, a inclusão de ferramenta de controle do Supremo Tribunal Federal nesses termos atinge em grande escala a autoridade da Corte, que passaria a ter suas decisões fiscalizadas pelo Congresso Nacional. Nota-se que a PEC 50/2023 ataca a autoridade da Suprema Corte em uma escala ainda maior do que a PEC 93/2019, na medida em que autorizaria a revisão de decisões proferidas e com trânsito em julgado reconhecido. A sobreposição do Poder Legislativo em relação ao Judiciário seria bastante pronunciada, com a aprovação da citada PEC. Subsidia a fundamentação da proposição a noção segundo a qual o atual sistema de justiça constitucional estaria permitindo - contraditoriamente - a prevalência de decisões de uma instituição (o Supremo) que não possui legitimidade popular. Nenhuma reflexão é feita, entretanto, sobre os riscos (a serem assumidos pelos grupos políticos minoritários) de se entregar a última palavra sobre a interpretação constitucional nas mãos de uma instituição radicalmente sensível à vontade da maioria (como é o Congresso Nacional).

Conclusões

O estudo do conteúdo das propostas de emenda à Constituição, com o foco na modificação da estrutura e do funcionamento da Suprema Corte brasileira, apresentadas de 1988 a 2019 revelaram como prioridade dos atores políticos envolvidos a alteração da autonomia *ex ante* do Tribunal, especialmente em razão da grande quantidade de proposições tendentes a modificar a sistemática de composição da corte. Essa realidade demonstrou a desconexão entre a prioridade dos congressistas manifestada nas PECs e o diagnóstico produzido pela academia em relação à necessidade de operacionalizar reformas que adequassem a autonomia *ex post* e a autoridade da Suprema Corte.

No caminho de estabelecer um diálogo com essas pesquisas, o presente trabalho teve como objetivo investigar se esse descompasso (modificações pretendidas pelas PECs vs. modificações pretendidas pelos trabalhos acadêmicos) persistiria mesmo depois da maior crise institucional que confrontou os três poderes entre si, com participação relevante do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, a hipótese de que o foco das PECs envolvendo a reforma do Tribunal de cúpula do Judiciário brasileiro no cenário após 2019 seria diferenciado se sustenta no fato de que a crise institucional engendrada com o apoio do ex-Presidente da República Jair Bolsonaro desde o início de sua gestão (e que culminaria em uma tentativa de golpe de Estado em janeiro de 2023) teve o Supremo Tribunal Federal como ator protagonista.

De fato, a confrontação do material empírico coletado - nove propostas de emenda à Constituição apresentadas entre maio de 2019 e março de 2024 - revela que a confirmação da hipótese inicial: o descompasso existente entre as sugestões de modificação constitucional tendentes a reformar o Supremo apresentadas pelos Congressistas e aquelas sugeridas pela academia foi significativamente flexibilizado. Em outras palavras, o foco prioritário das PECs apresentadas após a recente crise institucional (2019-2023) é a modificação das regras constitucionais que fixam a autonomia *ex post* e a autoridade da Suprema Corte. A busca pela implementação de formas de controle das decisões proferidas pelo Tribunal (com o reconhecimento da possibilidade do Congresso Nacional sustar os efeitos de decisão tomada pela Suprema Corte) expõe essa nova tendência de atacar estrategicamente - com base na literatura disponível - a autoridade do Supremo Tribunal Federal.

Referências bibliográficas

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. In: **Novos estudos CEBRAP**, n. 37, 2018.

BRINKS, Daniel M.; BLASS, Abby. Rethinking judicial empowerment: The new foundations of constitutional justice. In: **International Journal of Constitutional Law**, v. 15, n. 2, 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição nº 93, de 11 de junho de 2019**, de autoria da Dep. Fed. Chris Tonietto. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1762646&filename=PEC%2093/2019. Acesso em 25 abr. de 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 4 de março de 2020**, de autoria do Dep. Fed. Eduardo Costa. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1862643&filename=PEC%206/2020. Acesso em 25 abr. de 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 24 de fevereiro de 2021**, de autoria do Dep. Fed. Celso Sabino. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1966562&filename=PEC%203/2021. Acesso em 25 abr. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição nº 50, de 27 de setembro de 2023**, de autoria do Dep. Fed. Domingos Sávio. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2335532&filename=PEC%2050/2023. Acesso em 25 abr. de 2024.

MENDES, Conrado Hubner. O projeto de uma corte deliberativa. In: VOJVODIC, Adriana et al. (Org.). **Jurisdição Constitucional no Brasil**. São Paulo, 2012.

_____. **O discreto charme da magistocracia: vícios e disfarces do Judiciário brasileiro**. São Paulo: Todavia, 2023.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross. Reformar o Supremo Tribunal Federal? In: **Revista de Estudos Institucionais**, v.6, n.1, p.01-20, jan.-abr., 2020.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 9 de abril de 2021**, de autoria do Senador Oriovisto Guimarães. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8950982&ts=1711402248305&disposition=inline>. Acesso em 26 abr. de 2024.

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. **O tribunal: como o Supremo se uniu ante a ameaça autoritária**. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena. 2008. Supremocracia. In: **Rev. Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441-463, 2008.