

REFORMAR O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL? REDESIGN THE BRAZILIAN SUPREME COURT?

FABIANA LUCI DE OLIVEIRA¹

LUCIANA GROSS CUNHA²

RESUMO: O Supremo Tribunal Federal (STF) vem assumindo cada vez mais um papel central na definição e condução da agenda política brasileira. Tal protagonismo pode ser medido pelo grau de autoridade e autonomia da corte e pelas iniciativas de tentar controlar sua atuação. Tendo como objetivo apresentar e discutir os projetos de reforma do STF em tramitação no Congresso Nacional, partimos da proposta analítica desenvolvida por Brinks e Blass (2017) sobre autoridade e autonomia dos sistemas de justiça constitucionais e resumimos de forma exemplificativa os diagnósticos elaborados pela literatura nacional especializada. Ao final, confrontamos os projetos de reforma do STF com essa literatura. O principal resultado é que enquanto a literatura está mais voltada a criticar excesso de autoridade e de autonomia ex post do STF, os projetos de reforma tramitando no Congresso Nacional, por tratarem de alteração no texto constitucional, têm como foco principal a autonomia ex ante do tribunal.

PALAVRAS-CHAVE: Supremo Tribunal Federal; Reforma judicial; Projeto de Emenda Constitucional; Autonomia ex post e ex ante; Autoridade.

1

¹ Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar e bolsista produtividade do CNPq. Contato: fabianaluci@ufscar.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9487149052862292>.

² Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Contato: luciana.cunha@fgv.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4966250654143157>.



ABSTRACT: Brazil's Supreme Court (STF) has increasingly assumed a central role in defining and ordering Brazilian political agenda. Its protagonism can be measured by the degree of authority and autonomy of the Court, and by the initiatives aimed at controlling its performance. With the goal of presenting and discussing the STF reform projects going through the National Congress, we depart from the analytical proposal developed by Brinks and Blass (2017) on the authority and autonomy of constitutional justice systems and summarize the national literature on the theme. In the end, we confront the reform projects with this literature. The main result is that while the literature is more focused on criticizing issues related to the excess of *ex post* autonomy and authority, the reform projects being carried out in the National Congress, for dealing with changes in the constitutional text, focus mainly on *ex ante* autonomy of the court.

KEYWORDS: Supreme Court; Redesign; *Ex post* and *ex ante* autonomy; Authority.

I. INTRODUÇÃO

Desde a Constituição de 1988 o Supremo Tribunal Federal (STF) ampliou sua importância no sistema político brasileiro. E quanto mais politicamente central ele foi se tornando, maior foi ficando o interesse em controlar suas decisões – seja *ex ante*, interferindo nas nomeações, isto é, em quem tem assento no tribunal; seja *ex post*, limitando sua autoridade, o alcance de suas decisões, ou mesmo quem tem acesso ao tribunal.

O objetivo deste artigo é discutir propostas de reforma do STF, via identificação e análise das Propostas de Emenda à Constituição (PECs), em tramitação no Congresso Nacional, sob a ótica da autonomia e autoridade do sistema de justiça constitucional, e a partir do cotejo dessas propostas com a literatura nacional sobre o tema.

De forma geral, é possível afirmar que os estudos sobre a atuação do STF têm apontado para o excesso de autonomia e autoridade do Tribunal. Tais características seriam resultantes da concentração de poder e da ausência de mecanismos de controle de suas atividades, seja porque cabe ao Supremo a última palavra no controle da constitucionalidade das leis e dos atos dos demais poderes, seja porque o processo de tomada de decisão do STF é pouco responsivo e transparente. A falta de transparência na definição de sua agenda decisória, o excesso de decisões monocráticas, que também carecem de controle pelos pares, e a baixa aderência aos precedentes do próprio tribunal, costumam ser os pontos centrais de crítica, resultando na opacidade de suas atividades.

De outro lado, o protagonismo do Supremo e do Judiciário como um todo, no cenário político brasileiro, é alvo de inúmeras reações, seja por parte do Legislativo, mas também, mais recentemente, por parte do Executivo, que discutem formas de

controle das atividades do STF. Algumas dessas formas se concretizaram em Propostas de Emenda à Constituição. Quais são as propostas de reforma do STF em tramitação no Congresso Nacional? Em que medida elas atingem a autonomia e a autoridade do Supremo? Existe correspondência entre tais propostas e o diagnóstico feito pela academia? Esses são alguns dos pontos que exploramos nesse artigo.

O argumento principal é o de que existe um certo descompasso entre as propostas de reforma do STF em andamento no Congresso Nacional e os diagnósticos e sugestões produzidos pela academia. Enquanto o Legislativo e o Executivo, por tratarem de alteração do texto constitucional, focam no controle *ex ante* do STF e, mais especificamente, na indicação e nomeação dos ministros do tribunal, a literatura especializada pontua que é necessário um controle *ex post* para que o STF seja mais responsivo e transparente, o que, em muitos aspectos, seria viável sem reformas constitucionais.

Na primeira parte do artigo apresentamos os conceitos de autonomia e autoridade que empregamos para organizar os estudos brasileiros sobre controle das atividades do STF, a partir da classificação proposta por Brinks e Blass (2017). Na segunda parte do artigo, sistematizamos os principais estudos que têm como objeto de análise o STF e a sua atuação a partir da ideia de sistema de justiça constitucional, indicando os temas cobertos, os diagnósticos e aspectos normativos presentes nesses estudos. Na terceira parte do artigo, exploramos as PECs que tratam de reformas no STF. Na quarta e última parte, confrontamos as propostas de emenda com os diagnósticos e sugestões feitas pelos estudos na área e indicamos alguns pontos futuros nessa agenda.

II. O PODER DO STF: AUTONOMIA E AUTORIDADE

A participação política do Judiciário na tomada de decisão sobre processos legislativos, definição de políticas públicas, agenda de reformas do Estado, interpretação do texto constitucional e mesmo de emendas à Constituição, têm produzido nos últimos anos movimentos nos poderes Executivo e Legislativo de tentativa de controle da atuação do Judiciário no exercício dessas atividades. Esses movimentos tiveram o seu ápice durante a tramitação da emenda constitucional 45, aprovada em 2004, que criou o Conselho Nacional de Justiça, cujo principal objetivo era tornar mais transparente e passível de controle o Poder Judiciário no que diz respeito a sua atuação administrativa e financeira (CF 1988, art. 103-B).

De lá para cá o Judiciário como um todo e o STF, especialmente, assumiram um papel ainda mais evidente no processo de judicialização da política. Casos como o Mensalão (AP 470), o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, a Operação Lava-Jato, e os questionamentos quanto à constitucionalidade de medidas provisórias e decretos do presidente Jair Messias Bolsonaro, já nos primeiros meses de seu governo iniciado em 2019, evidenciam a medida em que

cabe ao STF modelar a realidade brasileira³. Por meio desses casos, é possível verificar como o Supremo tem exercido a última palavra não somente em questões constitucionais, mas também como única instância em processos na área penal, e de forma relevante, como instituição contramajoritária na definição de agenda na democracia brasileira. Não por acaso a ausência de mecanismos de controle da própria atividade jurisdicional e, no caso do STF, de contenção do exercício de suas funções, de forma que ele se torne mais responsivo e transparente perante a sociedade, é objeto constante de disputa no Legislativo, no Executivo e no interior do próprio Judiciário.

O controle das cortes constitucionais como atores políticos está relacionada ao seu grau de independência, à imparcialidade na tomada de decisão e à insularidade política dessas instituições. Assim, o que está em jogo não é somente o quanto escolhas políticas interferem nas decisões das cortes, mas também a sua capacidade de seguir os parâmetros definidos pelo devido processo legal, além do respeito aos precedentes e a capacidade de fazer cumprir as suas decisões. Dito de outra forma, e de acordo com Daniel Brinks e Abby Blass, na discussão sobre o poder do sistema de justiça constitucional, trata-se de verificar o grau de autonomia e autoridade do Judiciário (BRINKS; BLASS, 2017). E é a partir dessas variáveis que os projetos de reforma do STF buscam, de alguma forma, controlar o poder político da instituição.

Para Brinks e Blass (2017), a autonomia das cortes constitucionais está relacionada com a existência ou não de influência de uma facção ou grupos de interesse externos ao tribunal, nas suas atividades, enquanto a autoridade tem a ver com a esfera de sua atuação em disputas de relevância política, por meio dos atores externos que podem acessar a corte e a sua capacidade de fazer valer suas decisões em áreas e para atores que importam politicamente (BRINKS; BLASS, 2017, p. 299). Nesse sentido, a autonomia pode ser *ex ante*, ou seja, no momento anterior ao processo de tomada de decisão pelas cortes – por exemplo, no processo de escolha e indicação dos ministros do STF; assim como pode ser *ex post*, depois da nomeação dos ministros - por exemplo, no processo de definição da pauta do tribunal. De acordo com os autores,

A autonomia formal, então, é a medida em que um tribunal é projetado para ser livre de controle por uma facção ou interesse identificável fora do tribunal, tanto antes dos juízes ocuparem os cargos, pelo processo formal de nomeação (o que chamaremos de autonomia “*ex ante*”), quanto depois de os juízes assumirem, por

³ Nos primeiros cento e cinquenta dias de mandato, o governo de Jair Messias Bolsonaro editou 13 medidas provisórias. Entre essas medidas, as que tratam da demarcação de terras indígenas, do acesso à benefícios previdenciários e da contribuição sindical (MPs 870, 871 e 873, respectivamente) foram questionadas no STF, por alegado abuso de poder e violação da Constituição Federal de 1988. O mesmo aconteceu com diversos dos 157 decretos presidenciais publicados no período. Sobre o assunto ver ALMEIDA (2019).

meios formais de puni-los ou recompensá-los (“autonomia ex post”)⁴ (BRINKS; BLASS, 2017, p. 299).

Já a autoridade de um tribunal pode ser mensurada pelo tipo de atores que podem acionar a corte, a natureza dos conflitos sobre os quais ela pode decidir e a existência de mecanismos de *enforcement* das suas decisões (BRINKS; BLASS, 2017).

Ao verificar o poder político dos sistemas constitucionais sul-americanos, após a última onda de democratização, os autores mostram que é possível identificar dois movimentos distintos. Um movimento, na década de 1980, no qual dois modelos de sistemas constitucionais competem: um modelo caracterizado pelos exemplos do Chile e da Guatemala, onde o sistema constitucional possui grande autonomia e baixa autoridade; e outro, representado pelos casos do Brasil, da Colômbia e da Costa Rica, com sistemas constitucionais com alta autonomia e alta autoridade. O outro movimento é identificado nas constituições da Venezuela, do Equador e da Bolívia, onde o sistema constitucional tem baixo grau de autonomia e alto grau de autoridade.

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.

Utilizando as variáveis de autonomia e autoridade, no próximo item analisaremos em que medida a literatura que estuda o comportamento do STF verifica essas variáveis no caso brasileiro e qual agenda de reforma essa literatura aponta.

III. A POSSIBILIDADE DE CONTROLAR O STF: DILEMAS E DESAFIOS

Como já apontado acima, o STF ao longo dos anos vem assumindo um papel central na agenda política brasileira. Em 2008, quando Oscar Vilhena Vieira cunhou o termo “supremocracia” (VIEIRA, 2008) para caracterizar a atuação da corte como um todo, ainda não tínhamos disponíveis os estudos que foram responsáveis por verificar a dimensão desse poder principalmente na forma pela qual ele é organizado e exercido internamente. Nesses trabalhos mais recentes, o foco passou

⁴ Tradução livre, no original, em inglês: “Formal autonomy, then, is the extent to which a court is designed to be free from control by an identifiable faction or interest outside the court, both before the judges are seated, through the formal process of appointment (what we will call ‘ex ante autonomy’), and after the judges have been seated, by formal means of punishing or rewarding judges (‘ex post autonomy’).” (BRINKS; BLASS, 2017, p. 299).

a ser o comportamento dos ministros nas decisões monocráticas, nas turmas e no plenário, seja individualmente, ocupando a função de presidente da corte, seja como relatores dos casos, ou colegiadamente, na forma como se compõem para votar (OLIVEIRA, 2012; SILVA, 2013; OLIVEIRA, 2017; ARGUELHES; RIBEIRO, 2018).

O surgimento da TV Justiça, que a partir de 2002 passou a exibir as decisões do plenário ao vivo; a maior participação dos ministros nas mídias tradicionais e digitais; assim como uma maior utilização do material disponível no site do Supremo como fonte de pesquisa e a maior produção de dados sobre as atividades do STF, contribuíram para o desenvolvimento desses estudos. O processo de deliberação nas decisões da corte, a importância dos precedentes, o poder individual dos ministros na concessão de liminares, o controle da agenda de decisões, os pedidos de vista nos processos em andamento e as declarações dos ministros fora dos processos, passaram a ser objetos centrais de análise para verificar o nível de institucionalização de práticas que garantam maior ou menor poder e autoridade ao sistema de justiça constitucional brasileiro. Em paralelo a essas análises, formou-se também, na literatura especializada, uma agenda de discussão de reformas do STF, para vindicar maior responsividade e transparência da instituição.

Conrado Hubner Mendes e Virgílio Afonso da Silva discutiram o processo de deliberação do STF, argumentando, em primeiro lugar, que não era possível verificar no STF uma corte colegiada. Para os autores, nas decisões do STF não existiria deliberação, mas tão somente um conjunto de votos individuais que não dialogam entre si. Esses autores partem do pressuposto que a deliberação é uma variável que afeta a legitimidade das cortes constitucionais, já que é uma forma de diálogo qualificado, onde o exercício de apresentar e fundamentar os argumentos pode ser transformado pelo exercício de escutar e compreender as razões apresentadas pelos demais membros do grupo que estão participando do diálogo (FEREJOHN; PASQUINO, 2002).

Silva caracteriza o processo deliberativo do STF como individualista e não-cooperativo (SILVA, 2013). Na mesma linha, Mendes recorre à organização do processo de deliberação das cortes constitucionais em três momentos distintos. O momento pré-decisório, onde a corte dialoga com os interessados no processo a partir das peças processuais, por meio dos *amicus curiae* e audiências públicas. O momento da decisão em si, quando acontece o diálogo interno ao tribunal, entre os próprios ministros e entre eles e os precedentes da corte. Por fim, o momento pós-decisão, no qual o conteúdo da decisão é transmitido para o público externo especializado e leigo. Ao examinar a atuação do STF nesses três momentos, Mendes afirma que o STF possui uma mentalidade solista, não-deliberativa (MENDES, 2012).

Para esses autores, a existência de uma corte não-deliberativa decorre da ausência de incentivos por parte dos regulamentos internos e, externamente, da

necessidade dos ministros de expressar publicamente uma opinião individual (MENDES, 2012, p. 19), o que afetaria a possibilidade de conhecermos a posição institucional da corte e a construção de uma jurisprudência robusta.

No que diz respeito ao momento posterior à decisão, quando são publicados os acórdãos, regras internas para a sua elaboração poderiam contribuir para fortalecer a colegialidade. Quanto aos momentos pré-decisório e decisório, propriamente ditos, faz-se necessário que os próprios ministros se vejam compelidos a se comportar em prol da deliberação, apesar da exposição individual transmitida ao vivo pela TV Justiça, alterando a prática de chegar com seus votos prontos, que serão lidos e conhecidos somente durante a sessão do plenário. Nesse sentido, Silva expõe em que medida o conhecimento do voto do relator em momento anterior à reunião do plenário e com tempo suficiente para os demais ministros preparem seus votos dialogando com aquele, poderia contribuir para uma maior colegialidade (SILVA, 2013).

Por fim, Silva ainda critica a possibilidade de qualquer ministro “pedir vista” do processo, por tempo indeterminado. Como diz o autor, o pedido de tempo para pensar, porém pensar sozinho, sem qualquer interlocução com os pares, também dificulta a formação de uma posição institucional da corte (SILVA, 2013, p. 577).

Seguindo o mesmo diagnóstico, Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro, cunharam o termo “ministocracia” se referindo ao poder individual dos ministros do STF, que se comportariam como ilhas decisórias. Tais “ilhas” podem ser identificadas a partir do número de decisões monocráticas no STF⁵ e da competência dos ministros, enquanto relatores dos processos, de decidirem quais casos serão encaminhados para julgamento do plenário e quando serão decididos (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018).

De acordo com os dados levantados por esses autores, é possível afirmar que a política nacional é pautada por decisões individuais dos ministros. Como exemplo, Arguelhes e Ribeiro apresentam a decisão do ministro Gilmar Mendes no caso da nomeação do ex-presidente Lula como ministro chefe da casa civil por Dilma Rousseff, em 2015; a interferência do ministro Luiz Fux na tramitação do pacote “10 medidas contra a corrupção”, na Câmara dos Deputados, em 2016; e a decisão do ministro Marco Aurélio sobre o prosseguimento do processo de impeachment contra Michel Temer, no mesmo ano (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 14).

A esses episódios podemos adicionar o caso trazido por Mendes de um curto-circuito entre decisões liminares concedendo autorização ao jornal Folha de São Paulo para entrevistar o ex-presidente Lula na prisão, nas vésperas do segundo turno da eleição presidencial de 2018. Tal episódio, segundo Mendes, criou o poder de cassação de liminares monocráticas, que já foi usado mais de uma vez, pelo atual presidente do STF, ministro Dias Toffoli (MENDES, 2019).

⁵ Em 2017, entre as decisões terminativas do STF, 98,7% foram decisões monocráticas. Quanto às decisões não terminativas, as decisões monocráticas representaram 45,5% do total, no mesmo ano. Fonte: CNJ (2018).

Arguelhes e Ribeiro chegam ao diagnóstico de que o STF é um tribunal que, dado o excesso de poder individual dos ministros, que é exercício por meio de procedimentos formais e informais, pode ser caracterizado como um tribunal constitucional que funciona a partir do controle constitucional individual. Entre os poderes formais dos ministros estão o poder de agenda e a relatoria dos processos, que organizam quando e o que será decidido. Já entre os poderes informais, estão as declarações dos ministros fora dos processos e o alcance das decisões liminares monocráticas que chegam a permanecer em vigor em média mais de seis anos (FALCÃO; HARTMAN; CHAVES, 2014 *apud* ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 23).

Essas características, por sua vez, fariam com que a agenda política brasileira seja definida de forma individual pelos ministros do STF. Como o plenário não possui instrumentos para controlar as decisões individuais dos ministros, a política constitucional brasileira é errática, com maior risco de captura desses agentes independentes, o que “afeta legitimação da atuação judicial contramajoritária na política de forma mais geral” (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 16).

Se a literatura nacional acerca do poder do STF caminhou da análise do papel institucional da corte na composição da agenda política, passando da “supremocracia”, termo cunhado por Vieira (2008), para a “ministrocracia”, de Arguelhes e Ribeiro (2018), o próprio Vieira, em seu livro mais recente, incorpora o diagnóstico das onze ilhas, para mostrar como os ministros foram assumindo individualmente os poderes definidos pela Constituição de 1988, atuando cada vez mais de forma estratégica e fragmentando cada vez mais a jurisdição do STF, por meio de uma interpretação flexível da Constituição (VIEIRA, 2018).

Para Vieira, “o baixo grau de institucionalização do seu processo decisório, a falta de transparência na elaboração da agenda ou a fragilidade de seu compromisso com os próprios precedentes têm colocado em risco a autoridade do Tribunal” (VIEIRA, 2018, p. 210). Diante desse quadro, o autor sugere o que chama de “mudanças de natureza institucional” a fim diminuir o conflito óbvio entre constitucionalismo e democracia, aumentando a legitimidade e a confiança da sociedade em relação ao STF.

Como “mudanças de natureza institucional” o autor indica: i) a redistribuição das competências do STF, restringindo a competência originária na ações penais decorrentes de foro privilegiado; ii) transparência de agenda, onde o tribunal selecionaria os casos de jurisdição difusa que seriam decididos no ano judicial, enquanto os de jurisdição concentrada teriam preferência pela ordem de chegada; iii) a existência de audiências públicas com a presença obrigatória de todos os ministros; iv) a responsabilidade do ministro que liderar a maioria dos votos na sessão de deliberação, pela redação do acórdão; v) a autocontenção dos ministros em relação às manifestações fora do processo e influenciadas pelo debate público (VIEIRA, 2018, p. 211-214).

De acordo com o autor, essas medidas poderiam contribuir para que o número de processos sob a jurisdição do tribunal diminuísse, fazendo com que os ministros

tivessem mais tempo para participar de forma mais ativa e colegiada no processo de deliberação, tornando a agenda de decisões pública e passível de controle, com maior possibilidade da formação de uma opinião do tribunal sobre os casos que chegam até ele, que passariam a ser publicamente conhecidas e identificadas, sendo capazes de constituir-se num corpo de precedentes sólido a ser seguido.

O controle *ex ante*, dado pela forma de escolha e nomeação dos ministros, não tem sido grande preocupação entre pesquisadores brasileiros.

Os estudos conduzidos no país nesse tema têm indicado mudanças no padrão de recrutamento ao longo do tempo (SANTOS; DA ROS, 2008), mas o argumento de que a forma de escolha pelo Presidente da República e a aprovação pelo Senado criaria problemas para a independência decisória dos ministros em relação às preferências do governo que o nomeou, não encontram suporte empírico robusto. O que os estudos têm mostrado é que embora ministros nomeados por um mesmo presidente tenham maior probabilidade de decidir no mesmo sentido do que de dividir seus votos (OLIVEIRA, 2012; MARTINS, 2018), essas coalizões não significam a reprodução automática de valores dos nomeadores, sobretudo em casos politicamente salientes – o julgamento da Ação Penal 470 é o exemplo pontual mais utilizado para questionar esse tipo de inferência.

Sem enfatizar as formas de controle *ex ante*, a literatura que estuda o poder do STF tem focado instrumentos que possam garantir ao tribunal uma maior legitimidade à sua atuação na agenda política, ou seja, mantendo seu nível de autoridade e autonomia *ex ante*, mas estabelecendo controles à autonomia *ex post*. Assim, o processo de deliberação, a definição da agenda e a construção de precedentes que garantam a estabilidade do sistema de justiça constitucional têm sido os pontos de maior preocupação da literatura, que foi aqui apresentada de forma exemplificativa e não exaustiva. No próximo item trazemos as propostas de reforma do STF que tramitam no Congresso Nacional.

IV. PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO: O QUE ESTÁ EM JOGO NOS PROJETOS DE REFORMA DA INSTITUIÇÃO

Como afirmamos na introdução do artigo, o interesse político em controlar o STF cresceu à medida em que o tribunal foi se tornando mais central no processo político nacional. O levantamento das Propostas de Emenda Constitucional (PEC) versando sobre alterações na estrutura e no funcionamento do Supremo mostra que entre outubro de 1988 e maio de 2019, haviam sido apresentadas 57 PECs que impactavam diretamente o tribunal⁶.

⁶ O levantamento foi realizado em 20/05/2019, 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 357 PECs. Cada uma dessas propostas teve sua ementa e explicação analisadas, excluindo-se 300 propostas que tinham por objeto outros tribunais, incluindo diversas que

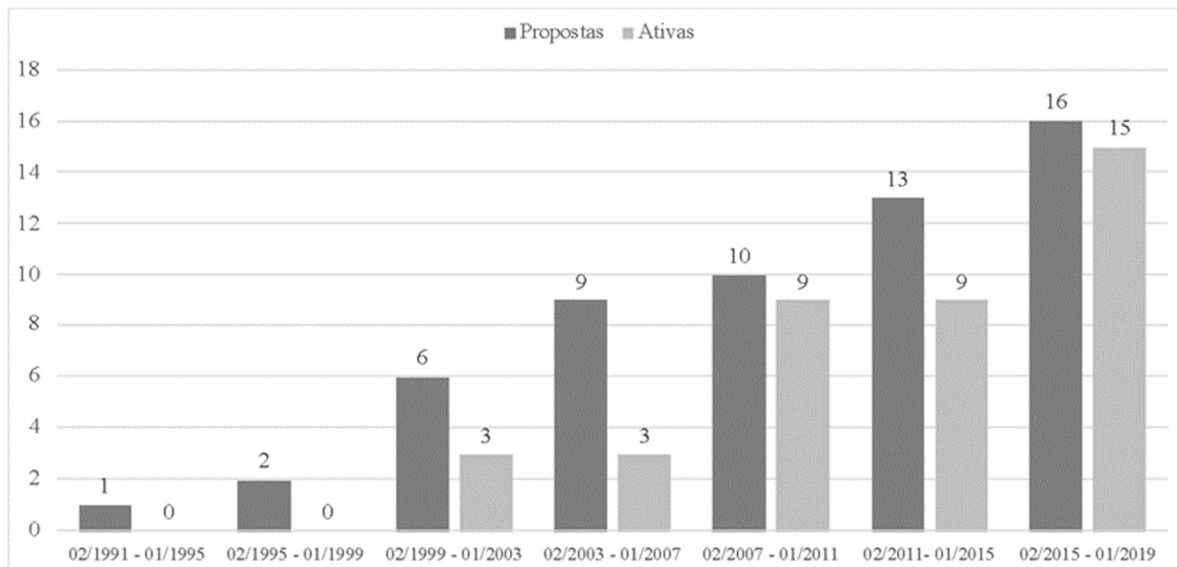
A primeira proposta de reformar o STF foi apresentada em 1992, na 49ª legislatura, sendo que na legislatura seguinte foram apenas duas as PECs apresentadas. O quantitativo de propostas ganha mais corpo numa possível reação da classe política à atuação do tribunal no julgamento de políticos, a partir de 2005, chegando ao ápice na 55ª legislatura, sendo que o ano de 2015 respondeu sozinho por 7 PECs versando sobre alterações no STF. A distribuição das PECs ao longo do tempo parece sustentar a afirmação de Oscar Vilhena Vieira de que “O processo do mensalão e a Operação Lava-Jato abriram uma batalha sem precedentes entre o estamento jurídico e o político” (VIEIRA, 2018, p. 43).

Do total de PECs propostas, 39 continuavam ativas em maio de 2019, sendo que 28 delas (72%) tramitavam em conjunto. Das que não se encontravam mais em tramitação, 9 foram arquivadas, 5 foram devolvidas ao autor por não conterem o número mínimo de assinaturas exigido no art. 60 da CF para emendamento constitucional, e apenas duas PECs foram transformadas em emendas à Constituição.

A PEC 96/1992, aprovada como a EC 45/2004 (conhecida como reforma do Judiciário), previa em seu texto original alterações no processo de nomeação e escolha dos ministros e a fixação de mandatos. Essas previsões foram descartadas, sendo que o STF foi impactado apenas com alterações nos artigos 103 e 104, via adoção do instituto da repercussão geral dos recursos extraordinários, e da súmula vinculante. A PEC 457/2005, aprovada em 2015, conhecida como PEC da Bengala, alterou a idade de aposentadoria compulsória dos ministros, passando de 70 para 75 anos.

tratavam dos Tribunais de Contas, e não diretamente o STF. Para as 57 PECs restantes foi acessado e codificado o inteiro teor da proposta, conforme originalmente apresentada.

Gráfico 1. Quantidade de PECs propostas e ativas, de acordo com legislatura de apresentação



Fonte: elaborado pelas autoras (2019)

Tabela 1. Status da PEC em maio de 2019

Status PEC	N	%
Tramitando em Conjunto	28	49%
Arquivada	9	16%
Devolvida ao Autor	7	12%
Aguardando Criação de Comissão Temporária	5	9%
Aguardando Designação de Relator	3	5%
Pronta para Pauta	2	4%
Transformada na Emenda Constitucional	2	4%
Aguardando Parecer	1	2%

Fonte: elaborado pelas autoras (2019)

Observando os partidos dos autores das PECs (ver tabela 2), o PT lidera o ranking, com 9 propostas, seguido pelo PSDB, com 7, e PSB, PMDB e PDT com 6 propostas cada. Na 49ª legislatura (02/1991 - 01/1995), a única proposta apresentada foi do PT. O partido foi o mais ativo no primeiro governo Lula, durante a 52ª legislatura (02/2003 - 01/2007), apresentando 3 propostas, e no primeiro governo Dilma, durante a 54ª (02/2011- 01/2015), com 4 propostas. Já o PSDB foi o mais ativo no segundo governo FHC, na 51ª legislatura (02/1999 - 01/2003).

A tabela 3 apresenta os artigos que se buscam modificar ou incluir nessas PECs, e a tabela 4 lista as alterações ou inclusões propostas a partir dos temas. 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. Assim, os temas que predominam nas propostas referem-se a esses aspectos, sendo que mais da metade das PECs apresentadas visa alterações na escolha e nos requisitos pessoais de investidura. Um terço delas visa instituir mandato fixo para os ministros, com duração máxima variando de 7 a 16 anos, sendo mais frequentes as propostas de duração de 8 e 10 anos. Nenhuma das propostas aposta na mudança para mandato vitalício sem teto etário.

Tabela 2. Partido do autor da PEC

	N	%
PT	9	16%
PSDB	7	12%
PSB	6	11%
PMDB	6	11%
PDT	6	11%
PSD	4	7%
PPS	3	5%
PCdoB	2	3%
PL	2	3%
PSC	2	3%
Outros*	10	18%
Total	57	100%

Fonte: elaborado pelas autoras (2019). *propuseram apenas uma PEC no assunto: CCJ-Senado, Cunha Lima (S. Part.); DEM; PP; PPB; PR; PRB; PROS; PTN e PV.

Tabela 3. Artigos da CF88 de que tratam as PECs

Artigo	N	%
101	37	65%
103	5	9%
102	4	7%
103-A	3	5%
93	3	5%
95	2	4%
2	1	2%
64	1	2%
14	1	2%
104	1	2%
Criação de novo artigo	9	16%

Fonte: elaborado pelas autoras (2019) a partir de 57 PECs (uma mesma PEC pode propor mudança em mais de um artigo)

Na perspectiva de Brinks e Blass (2017, p. 310), além da escolha, que tem relação com a autonomia *ex ante*, a duração dos mandatos é característica fundamental, sendo o mandato vitalício o mais apropriado para assegurar maior autonomia *ex post*.

É certo que o mandato vitalício, tal como ocorre na Suprema Corte norte-americana, se por um lado pode ser garantia da autonomia *ex post*, por outro pode produzir efeitos menos desejáveis, como a extensão do poder que os chefes do Executivo exercem não somente no momento de indicação e nomeação dos *justices*, mas também para gerações futuras, no período posterior à nomeação (PEREIRA; ARGUELHES, 2018). Para os críticos do mandato vitalício, a ausência de previsão do final dos mandatos na Suprema Corte criaria desincentivos para que os ministros e a Corte, como um todo, sejam responsivos por suas decisões.

No contexto norte-americano, por exemplo, Bruce Ackerman, em artigo de opinião, propõe a fixação do tempo de mandato em 14 anos para os *justices* prevendo que após esse período eles passem a atuar como juízes de tribunais de recursos (ACKERMAN, 2018). No contexto brasileiro, Thomaz Pereira e Diego Arguelhes ponderam que, embora não exista um modelo de nomeação e permanência ideal em abstrato, “mandatos fixos para os ministros dão maior previsibilidade ao sistema e dividem a influência política na composição do tribunal de maneira mais igualitária no tempo” (PEREIRA; ARGUELHES, 2018, p. 279).

Em termos da sistemática de escolha, a maioria das propostas visa retirar a exclusividade do Presidente da República para indicação do ministro, que compartilharia essa atribuição com outros atores, como o Câmara dos Deputados e o Senado (ver tabela 5).

Há previsão, também, da adoção de listas a serem elaboradas por atores como OAB, o próprio STF, o STJ, o CNMP e o CNJ, além do TST, do MPF e ainda colegiados de faculdades de direito que mantenham programa de doutorado há mais de 10 anos. Quatro propostas pretendem a adoção de concurso público de provas e títulos para o cargo, e outras três, a adoção de eleição (variando o eleitorado entre advogados com mais de 20 anos de OAB, magistrados e apenas uma, a população geral). Na categoria “outra” foram agrupadas as propostas que preveem o ingresso no STF via antiguidade e merecimento de ministros do STJ, e a indicação por um Conselho Eleitoral a ser criado.

No que se refere aos requisitos pessoais de investidura, a grande maioria das propostas visa reservar vagas a carreiras específicas, especialmente aos juízes e ministros de tribunais superiores (ver tabela 6). Pouco menos da metade dessas propostas exige tempo de experiência e atuação profissional prévia em atividades jurídicas, variando entre 10 e 25 anos.

Tabela 4. Temas nas PECs (mudanças propostas)

Tema	Total propostas	%	Tramitando	%
Altera sistemática de escolha	33	58%	19	49%
Altera requisitos pessoais de investidura	30	53%	18	46%
Fixa mandato	19	33%	13	33%
Altera processo de aprovação da indicação	12	21%	10	26%
Altera competência do STF	10	18%	6	15%
Institui quarentena aos ministros após saída do STF	8	14%	8	21%
Institui formas de controle do STF	6	11%	4	10%
Amplia legitimados a acionar STF	4	7%	4	10%
Altera quantidade de ministros	4	7%	3	8%

Fonte: elaborado pelas autoras (2019) com base em 57 PECs propostas e 39 PECs em tramitação (uma mesma PEC pode propor mudança em mais de um tema)

Outras 9 PECs visam a vedação, por períodos que variam de 2 a 10 anos, do exercício prévio de mandato eletivo, atuação partidária, ou ocupação de cargo de confiança ou de ministro de Estado, do cargo de Procurador-Geral da República ou Advogado Geral da União. Por fim, 8 PECs trazem alterações na faixa etária dos ministros, sendo mais frequente o aumento da idade mínima, que passaria de 35 para 40 ou 45 anos de idade, e a diminuição da idade máxima para 60 anos.

Tabela 5. Mudanças na sistemática de escolha – quem indica

Altera sistemática de escolha	N	%
Presidente	19	58%
Prevê escolha por lista	12	36%
Câmara Deputados	12	36%
Senado	11	33%
STF	11	33%
Concurso de Provas e Títulos	4	12%
Eleição	3	9%
Outra	5	15%

Fonte: elaborado pelas autoras (2019) com base em 33 PECs que preveem alteração na sistemática de escolha (uma mesma PEC pode propor mais de um responsável pela indicação)

Tabela 6. Mudanças requisitos pessoais de investidura

Previsões	N	%
Destina vagas para perfil específico (magistrados, ministros, advogados, MP, DP, etc.)	22	73%
Exige tempo prévio de exercício de atuação profissional jurídica	14	47%
Impõe vedações prévias ao exercício do cargo	9	30%
Altera faixa etária de ministros	8	27%

Fonte: elaborado pelas autoras (2019) com base 30 PECs que preveem mudanças nos requisitos pessoais de investidura (uma mesma PEC pode prever mudança em mais de um requisito pessoal)

Apenas 10 propostas enfocam alterações na competência do STF, sendo que 8 delas visam a redução de alçada, com concentração no desempenho de competência constitucional, havendo propostas que extinguem o STF e instituem o Tribunal Constitucional ou a Suprema Corte. Uma das propostas (arquivada) visava reduzir a competência constitucional do tribunal no controle de emendas à constituição, prevendo que as decisões de mérito proferidas pelo STF declarando a inconstitucionalidade material de emendas à Constituição Federal deveriam ser submetidas à apreciação do Congresso Nacional que, sendo contrário à decisão judicial, deveria submeter a questão à consulta popular. E uma das propostas prevê que o STF poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Cerca de um quinto das propostas visam alteração no processo de aprovação da indicação, sendo a mais frequente o aumento do quórum de aprovação do Senado, passando para 3/5. Há, também, a previsão de aprovação pela maioria absoluta do Congresso Nacional, a aprovação pelo colegiado do STF e a instituição de uma comissão mista no âmbito do Congresso Nacional para aprovar o candidato indicado ao cargo de ministro do STF.

A instituição de quarentena para os ministros após deixarem o STF foi apresentada em 8 PECs, sendo que em seis delas a quarentena trata do exercício de cargo eletivo; cinco, de cargo em comissão; e duas tratam do exercício de consultoria e advocacia. Os períodos de quarentena propostos variam de 3 a 8 anos.

Seis PECs apresentam mudanças no sentido de aumentar o controle e *accountability* sobre o STF, sendo que metade delas visa regular a duração do pedido de vista, prevendo inclusão obrigatória do processo na pauta do tribunal após passado um ano do pedido de vista.

Outra prevê a perda do cargo por improdutividade do ministro, incluindo ausências não justificadas nas sessões. E por fim, uma PEC traz o impedimento do ministro para atuar em processo no qual seja parte o Presidente que o nomeou.

A ampliação do acesso ao STF, via extensão da lista de legitimados para propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade foi objeto de quatro PECs, prevendo a inclusão de prefeitos, câmaras municipais, associações religiosas e tribunais federais e estaduais.

Por fim, outros quatro projetos visam alteração na quantidade de ministros no Supremo, sendo que três delas instituem o aumento para 15 ministros, e uma prevê que a quantidade de ministros no STF passa a ser definida por lei complementar, facilitando o processo de mudanças.

A partir das alterações propostas observamos que as PECs se voltam primordialmente a interferências na autonomia do STF, primeiro em relação à autonomia *ex ante* (67%), seja variando quem tem poder de escolha dos ministros, seja modificando o perfil dos nomeados. Depois, à autonomia *ex post* (58%), seja instituindo mecanismos de controle, seja fixando mandatos mais curtos para os ministros. Apenas 21% das PECs tratam da autoridade do tribunal, mais frequentemente visando reduzir competência, concentrando-se na esfera constitucional, ou ampliando a lista dos que têm acesso ao tribunal.

V. CONCLUSÃO

O objetivo desse artigo foi apresentar as propostas de reforma do STF em tramitação no Congresso Nacional, discutindo em que medida elas atingem a autonomia e a autoridade do Supremo, e se existe correspondência entre o conteúdo proposto nessas PECs e o diagnóstico feito pela academia acerca dos “defeitos” que o tribunal apresenta.

Os diagnósticos acadêmicos mais comuns tratam do excesso de poderes individuais dos ministros, sobretudo em decisões monocráticas e nos pedidos de vista; da falta de transparência na elaboração da pauta e da agenda decisória do STF; da forma de deliberação do tribunal, com baixo grau de institucionalização; da fragilidade ou falta de compromisso do Supremo com os precedentes da Corte; e do excesso de exposição individual dos seus ministros fora dos autos. Os problemas aos quais a academia tem se debruçado impactam, sobretudo, na autoridade do Tribunal, e na autonomia *ex post*, com uma preocupação praticamente ausente acerca da autonomia *ex ante*.

Observando as propostas que tramitam no Congresso, essa lógica se inverte, com a autonomia *ex ante* sendo o principal aspecto de interesse, seguida da autonomia *ex post*, e apenas uma pequena parcela voltada a medidas que impactariam na autoridade da Corte. Mas se observarmos aquilo que efetivamente foi implementado, a primeira das reformas pela qual passou o STF no período analisado tratou da autoridade do tribunal, via adoção da repercussão geral dos recursos extraordinários, e da súmula vinculante. Já a segunda, impactou na autonomia, elevando em cinco anos a idade de aposentadoria compulsória dos ministros. Tal inversão pode se dar pelo fato de que muitas das medidas propostas no debate acadêmico sejam passíveis de adoção sem necessidade de alteração do texto constitucional.

Além disso, o interesse pela reforma do Supremo passa por outras esferas de poder, que não necessariamente a mudança constitucional. No início do governo

do presidente Jair Bolsonaro, em 2019, ocorreram tentativas de instituição da CPI da Lava-Toga (CARVALHO, 2019), e ameaças sugerindo o fechamento da STF, que estaria impedindo o presidente eleito de governar (MONTEIRO, 2019) ao receber pedidos de inconstitucionalidade de medidas provisórias e decretos presidenciais. Mais recentemente, em reação ao posicionamento do Supremo que criminalizou a homofobia, o presidente Jair Bolsonaro afirmou que essa decisão do tribunal foi “totalmente equivocada”, declarando que se houvesse um ministro evangélico na corte, ele pediria vista e “sentaria em cima do processo”, impedindo esse tipo de decisão (MAZUI; CASTILHO; ORTIZ, 2019), indicando, assim, que pensa em modificar o equilíbrio de forças no tribunal a partir da indicação de um ministro evangélico.

Esse sentimento de desconfiança pode ser percebido também entre a população brasileira. Conforme pesquisa recente, do Barômetro das Américas (BOGHOSSIAN, 2019), a proporção de brasileiros que concorda que o Presidente da República pode fechar o STF caso o país passe por dificuldades é de 38%, sendo que nas rodadas anteriores da pesquisa, na última década, essa proporção chegou a 15% no máximo.

O conjunto de dados e as análises apresentadas nesse artigo indicam que o STF, ao ocupar um espaço cada vez mais central na arena política brasileira, tem sido objeto de interesse por parte da academia, que vem apontado diversos problemas no exercício de suas funções. No Congresso Nacional o incômodo com a atuação do STF tem motivado a elaboração de propostas de reforma que impactam diretamente na autonomia e na autoridade do tribunal. O próprio chefe do Executivo tem reagido com frequência ao que considera intromissão da Corte na agenda governamental. E a constante presença do STF e seus ministros na mídia, tem despertado críticas até mesmo parcela da população.

No entanto, quando se trata de propostas de políticas concretas voltadas a tornar a corte mais responsiva e transparente, o diálogo entre essas diferentes percepções tem sido falho, produzindo soluções, por vezes, conflitantes e contraditórias.

O ponto de contato entre os diagnósticos feitos pela academia e as propostas de reforma no Congresso Nacional são as medidas de monitoramento da atuação, via institucionalização dos procedimentos de tomada de decisão no Supremo, que garante um maior controle da autonomia e transparência do tribunal.

O STF tem defeitos em sua atuação. Mas isso não quer dizer que a democracia prescindia da sua existência, principalmente em um momento de polarização política, de crescimento de uma onda reacionária que ameaça os direitos fundamentais, em uma sociedade altamente desigual e com alta concentração de renda como é a brasileira. O ministro Marco Aurélio Melo costuma afirmar que o Supremo é a última trincheira da cidadania (BRASIL, 2019). Pode-se até discordar do ministro, mas não da afirmação de que um STF com autonomia e autoridade

garantidas funciona como importante salvaguarda da nossa democracia, um espaço essencial para a garantia do ser cidadão.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. 2018. Trust in the justices of the Supreme Court is waning. Here are three ways to fortify the court. **Los Angeles Times**, 20.dez.2018. Disponível em: <https://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-ackerman-supreme-court-reconstruction-20181220-story.html>. Acesso em 12.jul.2019.

ALMEIDA, Eloísa Machado. STF tem nas mãos poder de revisar e frustrar agenda de Bolsonaro. **Folha de S. Paulo**, 30 maio 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/05/stf-tem-nas-maos-poder-de-revisar-e-frustrar-agenda-do-governo-bolsonaro.shtml>. Acesso em 12 jul. 2019.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministrocrazia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos estudos CEBRAP**, n. 37, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.25091/s01013300201800010003>.

BOGHOSSIAN, Bruno. Escalada de impopularidade pressiona o STF em momento delicado Pesquisa mostra que 38% dos brasileiros acham que presidente pode fechar a corte. **Folha de S. Paulo**, 21 jun. 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Supremo em Ação. 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/fd55c3e8cece47d9945bf147a7a6e985.pdf>. Acesso em: 23 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ENTREVISTA: Marco Aurélio de Farias Mello. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=100134&sigServico=noticiaEntrevista&caixaBusca=N>. Acesso em 24 jun. 2019.

BRINKS, Daniel M.; BLASS, Abby. Rethinking judicial empowerment: The new foundations of constitutional justice. **International Journal of Constitutional Law**, v. 15, n. 2, 2017. DOI <https://doi.org/10.1093/icon/mox048>.

CARVALHO, Daniel. Senador protocola CPI para investigar ministros do Supremo. **Folha de S. Paulo**, 24 jun. 2019.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar Alberto; CHAVES, Vitor P. III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12055>>. Acesso em 23.mai.2019.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. Constitutional Courts as Deliberative Institutions: Towards an Institutional Theory of Constitutional Justice. *In: SADURSKI, Wojciech (ed.). Constitutional Justice, East and West*. The Hague: Kluwer Law International, 2012.

MARTINS, Rodrigo. Pontos de divergência: Supremo Tribunal Federal e comportamento judicial. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política). São Paulo: USP, 2018.

MAZUI, G.; CASTILHOS, R.; ORTIZ, D. Bolsonaro diz que decisão do STF sobre homofobia foi 'completamente equivocada'. **G1**, 14 jun. 2019.

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

MENDES, Conrado Hubner. 2018. Uma proposta com dez medidas elementares de ética para o STF. **Jornal Folha de São Paulo**, fev. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/02/uma-proposta-com-dez-medidas-elementares-de-etica-para-o-stf.shtml>>. Acesso em 23 maio 2019.

MONTEIRO, Tania. Bolsonaro divulga texto que cita País 'ingovernável'. **Estado de S. Paulo**, 24 jun. 2019.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e "panelinhas". **Rev. Sociol. Polit.**, v. 20, n. 44, 2012, p.139-153. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000400011>.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Quando a corte se divide: coalizões majoritárias mínimas no Supremo Tribunal Federal. **Revista Direito e Práxis**, v. 8, n. 3, 2017, p. 1863-1908. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.2017.23724>.

PEREIRA, Thomaz; ARGUELHES, Diego Werneck. O Supremos Tribunal Federal: Composição, Indicação e Mandato. *In*: CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogerio (Org.). **Três décadas de reforma constitucional**: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27163>>. Acesso em 15 jul. 2019.

SANTOS, André Marenco dos; DA ROS, Luciano. 2008. Caminhos que levam à Corte: carreiras e padrões de recrutamento dos ministros dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário brasileiro (1829-2006). **Rev. Sociol. Polit**, v.16 , n. 30, 2008, p.131-149. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782008000100009>.

SILVA, Virgílio Afonso da. 2013. Deciding without deliberating. **International Journal of Constitutional Law**, v. 11, n. 3, 2013, p. 557–584. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/mot019>.

VIEIRA, Oscar Vilhena. 2008. “Supremocracia”. **Rev. direito GV**, v. 4, n. 2, 2008, p. 441-463. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322008000200005>.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: Da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.