



LIMITES À ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO CORTE CONSTITUCIONAL
LIMITS TO THE ACTION OF THE BRAZILIAN SUPREME COURT AS CONSTITUTIONAL COURT

Dionata Luis Holdefer*
Guilherme Masaiti Hirata Yendo**
Paloma Cristina Oliveira Guimarães***

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo examinar a atuação do Supremo Tribunal Federal no âmbito da jurisdição constitucional, especialmente como Tribunal Constitucional. Inicialmente, abordar-se-ão as principais funções de um Tribunal Constitucional nos países ocidentais. Em seguida, serão expostos os elementos característicos dos Tribunais Constitucionais em geral. Por fim, far-se-á uma análise crítica sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal enquanto Tribunal Constitucional, conferindo-se destaque à necessidade de imposição de certos limites para que tal Tribunal continue a bem desempenhar suas funções típicas de Corte Constitucional, especialmente em face da configuração atual do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; Tribunal Constitucional; Funções; Elementos; Limites.

Abstract

The present work aims to examine the role of the Brazilian Supreme Court within the scope of constitutional jurisdiction, especially as a Constitutional Court. Initially, the main functions of a Constitutional Court in Western countries will be addressed. Then, the characteristic elements of the Constitutional Courts in general will be exposed. Finally, a critical analysis will be made of the role of the Federal Supreme Court as a Constitutional Court, highlighting the need to impose certain limits so that such Court continues to perform its typical functions of a Constitutional Court, especially in face of the current configuration of the Democratic State of Law in Brazil.

Keywords: Brazilian Supreme Court; Constitutional Court; Systems; Functions; Elements; Limits.

* Auditor do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Doutorando em Direito pela Universidade Estácio de Sá – UNESA. Email: dionata@gmail.com

** Juiz Federal na Seção Judiciária de Alagoas. Doutorando em Direito pela Universidade Estácio de Sá – UNESA. Email: guilhermebr2005@yahoo.com.br.

*** Consultora Jurídica da Defensoria Pública do Estado de Roraima. Mestranda em Direito pela Universidade Estácio de Sá – UNESA. Email: palomapoltronieri@hotmail.com





1 INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal vem, nos últimos anos, ganhando cada vez mais espaço nos debates das grandes questões e problemas nacionais, questões e problemas esses não apenas de caráter puramente jurídico, mas também envolvendo áreas como a política, a economia e a cultura.

Esse papel de verdadeiro protagonista na arena pública de debates é, por sua vez, amplificado nessa era de uso cada vez mais intensivo das redes sociais e de julgamentos de grande repercussão televisionados ao vivo em rede nacional.

Tudo isso se deve não apenas ao seu papel como órgão de cúpula do Poder Judiciário, exercendo a última instância revisora de processos judiciais em grau de recurso extraordinário, mas sobretudo em face de sua missão, atribuída pela Carta Magna, como Tribunal Constitucional, a quem incumbe a precípua e nobre função de guardião máximo da Constituição, e, por conseguinte, dos direitos e garantias consagrados no Texto Constitucional.

O presente artigo se propõe a realizar um estudo sobre os limites da atuação do Supremo Tribunal Federal na jurisdição constitucional, em particular enquanto órgão exercente das funções típicas de um Tribunal Constitucional. Tal análise começará com a exposição das funções e dos limites dos Tribunais Constitucionais de maneira geral, para depois adentrar no exame do papel do STF enquanto Corte Constitucional.

O tema é especialmente relevante considerando que vivemos em um país onde o Estado Democrático de Direito é fato político relativamente recente, onde a Carta Magna em vigor possui pouco mais de trinta anos de existência, e, portanto, onde é essencial a atuação firme, mas legitimada na lei e na própria Constituição, de uma estrutura de poder que possa ser capaz de assegurar a *preservação da ordem jurídica*, principalmente quando existentes conflitos entre os demais Poderes, ou entre esses Poderes e a sociedade civil, donde sobreleva, como destacado por GARCIA DE ENTERRÍA, o seu papel de *arbitrador* dos poderes

de Estado, fazendo a Constituição prevalecer sobre os interesses ocasionais dos grupos políticos momentaneamente detentores de poder (2001, p. 193):

El Tribunal Supremo, al colocar la Constitución sobre los intereses ocasionales de los grupos políticos, al hacer de la misma el término común de referencia para todos los grupos y todos los ciudadanos, al asegurar su efectividad como la norma superior sobre la que toda la vida colectiva descansa, es um órgano especialmente apto para ‘generar consenso’.

Trata-se, portanto, de realçar o papel do Supremo Tribunal Federal enquanto instituição que tem a nobre função de guardião máximo da Constitucional, atuando como elemento estabilizador do próprio Estado Democrático de Direito na configuração atual do ordenamento jurídico brasileiro.

2 FUNÇÕES DE UM TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O Tribunal Constitucional possui funções típicas e funções atípicas. Veremos abaixo no que consiste cada uma delas.

2.1 AS FUNÇÕES TÍPICAS

As funções típicas, também denominadas de *próprias*, são aquelas, como defende André Ramos Tavares, que são inerentes ao Tribunal Constitucional por sua própria natureza, que lhes dão o seu contorno, caracterização e identificação final.

Consoante o magistério de TAVARES (2006, p. 27):

São as funções estruturais da Justiça Constitucional, responsáveis por sua identificação e caracterização final. Todas as funções próprias são essenciais, e delas não se pode desvencilhar o Tribunal Constitucional, sob pena de grave prejuízo para a Constituição e o sistema jurídico.

A primeira relevante função própria de um Tribunal Constitucional é a *função interpretativa e de controle das leis*, isto é, funciona o Tribunal Constitucional como um intérprete não só da Constituição, mas também das leis e atos normativos à luz da própria Constituição. A atividade interpretativa, por sua vez, pode se desdobrar ainda em interpretação principiológica, interpretação evolutiva e interpretação desenvolvimentista das liberdades públicas.



A segunda função típica é a *função estruturante*, que, de acordo com TAVARES (2006, p. 32-33):

No contexto da função estruturante, inserem-se as denominadas técnicas recentes (contemporâneas) de decisão da Justiça Constitucional, para as quais é imprescindível supor a distinção entre norma e enunciado. Nesses casos, o que se verifica é o desenvolvimento de uma função interpretativa pelo Tribunal Constitucional, para fins de construção da norma a partir dos enunciados disponíveis da lei.

Cita-se, como exemplo de função estruturante, a existência da técnica de interpretação conforme a Constituição, em que se realiza uma seleção de interpretações consideradas inconstitucionais, oferecendo, em contrapartida, ao menos uma que esteja conforme a Constituição.

Essa técnica interpretativa prestigia a função estruturante de um Tribunal Constitucional, pois repele as interpretações consideradas incompatíveis com a Constituição, mediante a seleção daqueles que lhe seja compatível.

Temos, ainda, a *função arbitral*, em que o Tribunal Constitucional atua com o escopo de resolver as arestas entre as entidades constitucionais, ou seja, ele atua como árbitro de mediação entre os diferentes “poderes” que atuam nos quadros da organização do Estado.

Há, também, a *função de governo*, ou *função política*, considerado por parte da doutrina o seu enquadramento como função jurídica de matriz política. Consoante afirmado por TAVARES (2006, p. 41):

É opinião largamente aceita a de que a Suprema Corte norte-americana não apenas julga segundo a lei, mas entra no mérito da política legislativa, praticando então o que foi estigmatizado como “governo dos juízes”. Deve-se admitir, naquela máxima, uma carga de veracidade inclusive em sua aplicação ao Tribunal Constitucional. A lei e os decretos presidenciais, como atos de governo por excelência, desde que puderam ser contrastadas pelo Tribunal Constitucional, carregaram a este a inexorável natureza normativa, expressa por meio de suas decisões.

Porém, uma grande crítica que se faz ao exercício da função política pelo Tribunal Constitucional é justamente o seu *déficit* democrático, na medida em que essa função é exercida por pessoas – os integrantes do Tribunal Constitucional (que, no Brasil,

correspondem aos Ministros do Supremo Tribunal Federal) – que não foram eleitas pela população em eleições livres e democráticas.

Para superar esse problema, André Ramos Tavares propõe a existência de certos limites para o exercício da função governativa pelos Tribunais Constitucionais (2006, p. 43):

Há, efetivamente, limites intransponíveis para o Tribunal Constitucional no exercício dessa categoria funcional específica: (i) não pode atuar de ofício; (ii) encontra-se circunscrito aos programas governativos constitucionalmente incorporados; (iii) deve respeitar, dentro da condicionante anterior, os âmbitos de atuação próprios dos demais “poderes”.

Finalmente, há a *função legislativa*, ou seja, é aquela exercida com o Tribunal Constitucional produzindo decisões com patamar equivalente ao de lei. Cita-se, no Brasil, a título ilustrativo, a prerrogativa conferida ao Supremo Tribunal Federal de editar súmulas vinculantes, que têm efeitos contra todos e vinculam não só os demais órgãos do Poder Judiciário, como a Administração Pública em todos os seus níveis – federal, estadual e municipal.

Percebe-se, igualmente, a atuação do Tribunal Constitucional de caráter legislativo, quando do controle preventivo de constitucionalidade, e quando do controle das omissões (lacunas normativas) inconstitucionais.

Da mesma forma, a elaboração do seu próprio regimento não deixa de ser uma atividade normativa com força legislativa, ainda que de menor dimensão.

2.2 AS FUNÇÕES ATÍPICAS

As funções atípicas, também denominadas de *impróprias*, são aquelas que não são inerentes ao Tribunal Constitucional, ou seja, não encontram fundamento na natureza ou estrutura desse órgão, mas sim derivam de um aspecto formal derivado de exigência da lei ou da Constituição.

Como exemplos de funções atípicas de um Tribunal Constitucional, temos, inicialmente, a *função administrativa em sentido estrito*, ou seja, a de organizar e manter seu próprio aparato de gestão de serviços administrativos, enquanto atividade meio para a consecução da atividade *fim*, que é a de atuar enquanto órgão julgador.



Além disso, tem-se como função atípica a de *desenvolvimento do Direito Privado*, de índole infraconstitucional, haja vista que o objetivo maior do Tribunal Constitucional é o desenvolvimento jurídico centrado na preservação da ordem constitucional, a partir do epicentro axiológico de todo o sistema normativo vigente em determinado Estado, que é justamente a Constituição Federal.

Consoante o magistério de TAVARES (2006, p. 28):

Em relação ao desenvolvimento do Direito privado, há duas situações: (i) tratar-se de mero contencioso de direito federal comum; (ii) as constituições poderiam contemplar em seu bojo questões próprias dessa seara. As soluções servem quanto ao Direito Estadual (ou regional, ou municipal). No primeiro caso (i), não se pode permitir que o Tribunal Constitucional seja um Tribunal comum, de revisão do Direito. Na segunda hipótese (ii), embora possa haver algum interesse, jamais, contudo, em sua totalidade, a ponto de justificar uma atividade do Tribunal Constitucional vocacionada a cobrir a amplitude desses segmentos da área jurídica.

Outra função classificada como atípica é a *função consultiva*, por meio da emissão de pareceres. Nesse caso, o Tribunal Constitucional dá uma opinião, quando consultado. Por ser uma função atípica, não está presente em boa parte dos Tribunais Constitucionais do mundo ocidental. Por exemplo, nem Suprema Corte norte-americana, tampouco o Supremo Tribunal Federal no Brasil, exercem esse tipo de função.

Observa-se, por fim, como ponto em comum a todas essas funções atípicas, que nenhuma delas se relaciona à garantia da superioridade da Constituição, ou ao seu cumprimento, de forma que não são essenciais para a definição de um Tribunal Constitucional, não interferindo, portanto, seja em sua essência, seja em sua eficiência.

3 ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DOS TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS EM GERAL

Basicamente são cinco os principais elementos característicos dos Tribunais Constitucionais em geral.

O primeiro deles relaciona-se com o *parâmetro de constitucionalidade*. A maior parte dos Tribunais Constitucionais adota o próprio texto constitucional como parâmetro para

a declaração da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de leis e atos normativos do Poder Público.

No Brasil, contudo, há duas particularidades que valem a pena ser destacadas.

A primeira consiste na possibilidade de os Tratados sobre Direitos Humanos aprovados sob o mesmo rito das Emendas Constitucionais serem parâmetro de constitucionalidade. Isso só foi possível graças à Emenda Constitucional nº 45/2004, que inseriu no Texto Constitucional o § 3º ao art. 5º, estabelecendo:

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

O segundo ponto relaciona-se com as leis editadas sob a égide da Constituição pretérita, quando confrontadas com a Constituição em vigor. Nesse caso, havia o posicionamento doutrinário, como, por exemplo, aquele sustentado por Elival da Silva Ramos, de que elas não poderiam ser objeto de controle de constitucionalidade. Nesse sentido é o posicionamento de Ramos (1994, p. 68), que assinala:

Se a Constituição é editada posteriormente à lei, não serve ela de parâmetro, a despeito de sua inegável superioridade hierárquica, pois, se ao tempo de nascimento da lei a Constituição ainda não existia, como se pode falar na conformidade ou desconformidade daquela com respeito a essa?

Frise-se, entretanto, que, posteriormente, foi editada a Lei nº 9.882/99, segundo a qual a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que é um dos instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade, é cabível mesmo quando o ato ou lei federal, estadual ou municipal, que seja objeto de controvérsia constitucional e que tenha sido editado anteriormente à Constituição, viole a Carta Magna em vigor:

Art. 1º A arguição prevista no § 1o do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.



O segundo elemento característico de um Tribunal Constitucional é a *autonomia*, que vem a ser aquele elemento que garante o livre exercício das funções do Tribunal Constitucional.

Como afirmado por GOMES (2020, p. 82):

A independência e a autonomia devem ser asseguradas no texto constitucional, no estatuto ou no regimento interno do Tribunal Constitucional. A autonomia, como garantia de livre exercício das funções do Tribunal Constitucional, deve ser administrativa, orçamentária, financeira e acompanhada de prerrogativas compatíveis que assegurem a independência de fato e não meramente de direito. A autonomia do Tribunal Constitucional implica a dualidade ou a pluralidade de jurisdições (Tribunal Constitucional, judicial, contencioso administrativo) que encontra ambiente favorável no parlamentarismo e no semiparlamentarismo.

O terceiro elemento é o monopólio do *controle jurisdicional de constitucionalidade*. Isto é, o Tribunal Constitucional deve ter a exclusividade no controle concentrado de constitucionalidade.

No Brasil, vale destacar que vigora um sistema misto, ou híbrido, de controle jurisdicional de constitucionalidade, já que há uma coexistência do controle concentrado – exercido pelo Supremo Tribunal Federal por meio de ações diretas – com o controle do tipo difuso, onde o controle de constitucionalidade é exercido pelos demais juízes e Tribunais, de modo incidental, na apreciação de casos concretos.

Como apontado por GOMES (2020, p. 83):

Frise-se que o exercício de outras funções (administrativas ou judiciais) não descaracteriza o modelo de monopólio de controle de constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional, como, por exemplo, o julgamento de atos individuais dos chefes de Estado ou de Governo e a acusação contra ministros e altas autoridades, ou o exercício cumulado de atribuições inerentes à Justiça eleitoral. Portanto, nada impede que os Tribunais Constitucionais apreciem atos concretos como regulamentos administrativos e revejam decisões judiciais. O que importa, pois, é a exclusividade no controle de constitucionalidade.

O quarto relaciona-se com *os efeitos da decisão*, que são *erga omnes* e vinculantes, inclusive para a Administração Pública, com autoridade de coisa julgada material. Isto está, inclusive, positivado na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que disciplina o

processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, que, no art. 28, parágrafo único, estabelece:

Art. 28. [...]

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

Finalmente, o quinto elemento característico dos Tribunais Constitucionais é a sua *composição*. Em média, os Tribunais Constitucionais dos países do mundo ocidental trabalham com uma composição de 9 a 10 juízes, com presidente e vice-presidente.

A indicação é política, sendo ora feita pelo Parlamento, ora feita pelo Chefe de Estado ou de Governo, a depender do regime político adotado.

No Brasil, a indicação é feita pelo Presidente da República, cuja aprovação depende de sabatina no Senado Federal. Como afirmado por BASÍLIO e MUNIZ (2020):

O modelo brasileiro teve grande inspiração naquele utilizado nos Estados Unidos. As diferenças entre os dois sistemas, basicamente, cingem-se ao fato de que, atualmente, a Suprema Corte norte americana é composta apenas por nove juízes, e a investidura é efetivamente vitalícia, uma vez que não há limite de idade para aposentadoria compulsória.

A nomeação de julgadores para a mais alta corte do país, tanto no sistema brasileiro, quanto no modelo norte-americano, é, pois, uma opção política, marcada pela intenção de agentes políticos responsáveis pela indicação em ver nomeado para o cargo um indivíduo que se torne um representante de determinada corrente política, no âmbito da corte constitucional.

Dessa forma, percebe-se que, no modelo de indicação de ministro para o Supremo Tribunal Federal, existe um risco de que o juiz se torne um interlocutor de determinada corrente política dentro da mais alta Corte de Justiça do país, o que é agravado pelo fato de haver expressa autorização legal para que os ministros do Supremo Tribunal Federal profiram decisões em caráter individual, denominadas de decisões monocráticas.

4 LIMITES DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ENQUANTO CORTE CONSTITUCIONAL



O modelo de jurisdição constitucional adotado no Brasil é de caráter híbrido, onde se concentram no Supremo Tribunal Federal as tarefas de órgão de cúpula do Poder Judiciário (como última instância recursal de processos comuns), e, além disso, também as tarefas inerentes aos de um Tribunal Constitucional, como o exercício das funções típicas de interpretação e controle de constitucionalidade das leis, política e legislativa (por meio, por exemplo, da edição de súmulas vinculantes).

Portanto, no Brasil, o modelo constitucional para a Suprema Corte é mais próximo do modelo estadunidense do que do modelo europeu, pois o Supremo Tribunal Federal não é um órgão desvinculado do Poder Judiciário ordinário.

Além disso, a Constituição da República fortalece as decisões do Supremo Tribunal Federal, ao prever o instituto da Súmula Vinculante, o que não deixa de constituir uma função legislativa, já que seus enunciados passam a ter força obrigatória não só para os demais órgãos do Poder Judiciário, mas também para a própria Administração Pública, em todos os seus níveis – federal, estadual e municipal.

A possibilidade de o Supremo Tribunal Federal editar súmulas com efeito vinculante foi incluída na Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (“Reforma do Judiciário”), que acrescentou, no Texto Constitucional, o artigo 103-A, com o seguinte teor:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo

Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Esse dispositivo constitucional, posteriormente, foi regulamentado pela Lei nº 11.417, estabelecendo parâmetros específicos relacionados à edição, à revisão e ao cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal.

No ponto, merece particular destaque o artigo 7º dessa Lei, que estatui:

Art. 7º Da decisão judicial ou do ato administrativo que contrariar enunciado de súmula vinculante, negar-lhe vigência ou aplicá-lo indevidamente caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação.

§ 1º Contra omissão ou ato da administração pública, o uso da reclamação só será admitido após esgotamento das vias administrativas.

§ 2º Ao julgar procedente a reclamação, o Supremo Tribunal Federal anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial impugnada, determinando que outra seja proferida com ou sem aplicação da súmula, conforme o caso.

Desse dispositivo normativo consegue-se inferir a existência de uma verdadeira função legislativa do nosso Tribunal Constitucional (Supremo Tribunal Federal), na medida em que os enunciados das súmulas vinculantes são de observância obrigatória, com possibilidade de recurso específico ao Supremo (reclamação) em caso de existência de decisão judicial ou ato administrativo que contrarie súmula vinculante, lhe nega vigência ou o aplique de modo indevido.

Porém, esse acúmulo de atribuições tem provocado uma excessiva sobrecarga de trabalho aos seus Ministros, que se veem deparados com milhares de processos para julgar, o que pode comprometer a qualidade do trabalho desenvolvido, principalmente nos misteres relativos ao Supremo Tribunal Federal enquanto Tribunal Constitucional.

Isso não é, contudo, fenômeno isolado, que ocorre apenas no Brasil. Em diversos outros países do mundo situação semelhante tem ocorrido, de modo que muitos doutrinadores estrangeiros têm chamado tal fenômeno de crise dos Tribunais Constitucionais.

Na Europa, por exemplo, as Cortes Constitucionais têm funcionado como terceiro ou até quarto grau de jurisdição, em decorrência do excesso de demandas que chegam até tais Cortes, que funcionam, assim, não apenas como Tribunal Constitucional, mas também como Corte de “Cassação” (julgamento de recursos de processos oriundos da Justiça comum).



Em razão disso, o número excessivo de recursos obrigou a criação de *metodologias de filtragem constitucional*, como meio para tentar resolver o problema, fato que também ocorreu no Brasil, com inúmeras leis sendo editadas com o propósito de desafogar não só o Poder Judiciário de maneira geral, mas o próprio Supremo Tribunal Federal.

Aliás, nesse contexto, o uso das estatísticas pode dar uma contribuição muito importante para os debates sobre reformas do Poder Judiciário, incluindo reformas que visem a diminuir o quantitativo de processos que chegam até aos Tribunais Constitucionais. Para esse desiderato, a Ciência do Direito pode se valer muito bem do uso da Jurimetria. Como bem afirmado por NUNES (2019, p. 166-167):

O ponto é: *não se muda aquilo que ignora*. A Jurimetria é uma nova disciplina jurídica, complementar às demais disciplinas tradicionais, que utiliza a metodologia estatística para entender o funcionamento da ordem jurídica, tornar seu comportamento previsível, avaliar seu impacto na vida em sociedade, informar partes, políticos, juízes, promotores e cidadãos a respeito de como a ordem jurídica funciona e, assim, contribuir para que seu desempenho se aproxime dos objetivos desejados pela sociedade.

Verifica-se, hoje, no mundo inteiro, que os Tribunais Constitucionais exercem funções jurisdicionais, políticas e legislativas (sendo essas últimas ora negativas, ora positivas). A mistura de funções diversas, como a política e a técnica (jurisdicional), podem comprometer a equidistância dos fatos exigidos para a manutenção da ordem jurídico-constitucional e ocasionar, indevidamente, um déficit democrático.

A verdadeira posição desempenhada pelo Tribunal Constitucional, na estrutura dos poderes, é a preservação da ordem jurídica, propagando o imperativo da ordem constitucional. Dentro desse contexto, a Corte Constitucional deve assumir posição de imparcialidade no controle de constitucionalidade das leis, afastada, pois, dos arranjos e interesses políticos, muitas vezes incompatíveis com a boa ordem jurídica.

Esse tipo de pensamento aplica-se, por inteiro, também ao Supremo Tribunal Federal, que, diante do asoerramento da quantidade de processos, muitas vezes se vê impedido de prestar uma jurisdição de qualidade.

Nesse contexto, as inúmeras leis editadas ao longo das últimas três décadas, como foram o caso das leis regulando o processo de controle de constitucionalidade, que criaram a

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), dentre tantas outras, constituíram tentativas louváveis de reafirmar o papel do Supremo Tribunal Federal enquanto Tribunal Constitucional.

Ao mesmo tempo, foram também criados mecanismos de *filtragem constitucional*, como, por exemplo, aqueles previstos no Código de Processo Civil, que têm, dentre outros objetivos, o mérito de diminuir a quantidade de processos da justiça comum que chegam ao Supremo, de um lado, e de reafirmar a importância de observação, pelas instâncias ordinárias, das decisões proferidas pelos Tribunais Superiores, em especial o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, de outro lado.

O fato é que a evolução legislativa tem procurado dar respaldo a que o Supremo Tribunal Federal se dedique, cada vez mais, à sua função precípua de fazer prevalecer o Texto Constitucional sobre a vontade das maiorias ocasionais detentoras do poder político momentâneo, e assim o fazendo, concretiza o ideal de governo das leis, tal como preconizado, aliás, por Oscar Vilhena Vieira (2001, p. 233):

A partir das mudanças impostas pela Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal viu-se obrigado a assumir o papel de árbitro último da política nacional, neutralizando os conflitos desagregadores e garantindo a continuidade e a harmonia do sistema político. [...] Ao assegurar a vontade da Constituição, o Supremo Tribunal Federal realiza o ideal do governo das leis. Caso se afaste da vontade da Constituição, substituindo-a pela de seus próprios Ministros, estará agindo ilegitimamente, pois afinal não foram eleitos para assumir esse tipo de função e sequer a Constituição assegurou ao tribunal tais atribuições. Ao Supremo Tribunal Federal, no entanto, cabe a última palavra. Daí a sua enorme responsabilidade.

Fazer prevalecer a vontade da Constituição, portanto, deve se tornar a mola mestra propulsora a orientar a atuação do Supremo Tribunal Federal brasileiro, no exercício de suas funções como Tribunal Constitucional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na atual configuração dos Estados contemporâneos, é fundamental que o exercício do poder político seja compartilhado por *distintas estruturas de poder*, a fim de evitar a concentração excessiva nas mãos de um único agente, e os perigos que daí resultam.



Nesse contexto, a preservação da ordem jurídica, por ter uma vertente de caráter inegavelmente *político* (uma vez que se relaciona à manutenção do Estado Democrático de Direito), acaba sendo uma das molas mestras a justificar a existência de um Tribunal Constitucional, como bem apontado por TAVARES (2006, p. 92):

A verdadeira posição desempenhada pelo Tribunal Constitucional na estrutura dos poderes é a preservação da ordem jurídica, propagando o imperativo da ordem constitucional, devendo, pois, a Corte assumir posição de imparcialidade no controle de constitucionalidade das leis, afastada dos interesses e dos arranjos políticos que ditam regras, procedimentos e condutas, às vezes, incompatíveis com a boa ordem jurídica, comprometedora da imparcialidade.

No Brasil, embora a Carta de 1988 tenha redesenhado o papel do Supremo Tribunal Federal, procurando transferir parte de suas funções para o Superior Tribunal de Justiça, com o objetivo de realçar o papel do Supremo como guardião da Constituição, a *práxis* acabou levando a um verdadeiro congestionamento de processos na mais alta Corte de Justiça do país, com milhares de processos chegando para julgamento todos os anos, oriundos tanto de recursos extraordinários quanto de ações de controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos (Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental etc.).

Diante desse cenário perigosamente caótico e potencialmente comprometedor para o bom exercício de suas atividades jurisdicionais, diversos mecanismos processuais e legislativos foram pensados e implementados, com o objetivo de fazer prevalecer seu papel de verdadeira Corte Constitucional.

Contudo, apesar dos efeitos positivos em termos de diminuição de litígios que chegam ao Supremo, comparado com o de décadas anteriores, ainda remanescem alguns problemas na atuação da Corte Constitucional brasileira.

Um dos problemas apontados é o modo como ele é composto – como o cargo é vitalício e sem mandato fixo, há Ministros que chegam a ficar mais de quatro décadas no Supremo, em absoluto contraste com a temporariedade dos agentes políticos que ocupam cargos no Executivo e no Legislativo, cujo mandato é fixo e de alguns poucos anos, o que, segundo alguns juristas, poderia levar a uma excessiva concentração de poder, quando

combinado com o atual sistema normativo que rege as atividades do Supremo, em que se confere amplos poderes aos relatores na tomada, por exemplo, de decisões monocráticas.

Como afirmam BASÍLIO e MUNIZ (2020):

No cenário atual, portanto, os ministros do STF possuem poderes individuais hipertrofiados, o que permite que façam prevalecer seus posicionamentos singulares sobre matérias de grande relevo. Essas circunstâncias evidenciam a importância da discussão em torno do modelo de nomeação dos ministros do STF e de eventual mandato fixo para o exercício do cargo.

Para combater esse problema, tramita no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que estabelece um mandato fixo de 10 anos para Ministro do Supremo Tribunal Federal, sem a possibilidade de recondução, além de alterar o processo de escolha.

Além disso, outro limite comumente apontado para uma boa atuação do Supremo como Tribunal Constitucional tem sido o quantitativo exagerado de processos que chegam até a Suprema Corte, principalmente aqueles atinentes a recursos extraordinários.

Contudo, esse problema tem sido bastante mitigado nos últimos anos, em face dos diversos mecanismos de filtragem constitucional que têm sido elaborados nas últimas décadas, a fim de fazer prevalecer a função primordial do Supremo como guardião último da Constituição, sobretudo nos julgamentos realizados no exercício do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos.

É de suma importância, dentro dessa linha de raciocínio, que o Supremo Tribunal Federal, na interpretação das leis que orientam a atuação dos demais juízes e tribunais do país, nunca perca de vista que esse ato interpretativo nunca deve ser dissociado da construção da própria sociedade que ele, Supremo, se insere.

Em outras palavras, o Supremo Tribunal Federal, em suas decisões que profere na função típica de julgar, bem como na construção do Direito – funções governativa e legislativa –, deve sempre se lembrar de seu papel de verdadeiro protagonista da arena dos grandes debates da sociedade brasileira.

Trata-se, outrossim, de concretizar, na práxis, aquilo que Luiz Fernando Coelho, em sua obra *Teoria Crítica do Direito*, afirmou (2019, p. 513):



No plano de um saber que procura se desvencilhar de seus obstáculos alienantes, deve o direito articular-se com a consciência histórica da participação do jurista na construção da sociedade e também com a comunicação das consciências, quando procura afirmar-se não como a iconoclastia das instituições, mas como protagonista que trata de elaborar novo estatuto que possa servir a seu projeto político, que é basicamente ético.

O Supremo Tribunal Federal pois, enquanto Tribunal Constitucional, assume protagonismo ímpar dentro dos quadros de poderes do Estado, devendo ser sua atuação pautada pela imparcialidade, e também comprometida com a construção da sociedade na qual se insere, devendo o exercício de sua função política pautar-se, sobretudo, na ética, como defendido por Coelho.

Cabe ao Supremo Tribunal Federal, portanto, motivado por imperativos de ética e sempre ancorado nos princípios e valores emanados do Texto Constitucional, bem exercer suas funções atípicas e sobretudo típicas, *ciente* e *consciente* de sua missão institucional de preservação da ordem jurídica, cumprindo, assim, para a manutenção e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito em nossa sociedade.

5. REFERÊNCIAS

- BASÍLIO, Ana Tereza; MUNIZ, Daniela. **Revisitando a questão do poder vitalício dos ministros do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-19/opinio-revisitando-questao-poder-vitalicio-ministros-stf> Acesso em: 18 abr. 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 04 abr. 2022.
- BRASIL. **Lei Federal nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm Acesso em: 04 abr. 2022.
- BRASIL. **Lei Federal nº 11.417, de 10 de dezembro de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11417.htm Acesso em: 04 abr. 2022.
- COELHO, Luiz Fernando. **Teoria crítica do Direito – uma aproximação macrofilosófica**. 5. ed. Curitiba: Bonijuris, 2019.
- ENTERRIA, Eduardo Garcia. **La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional**. 3. ed. Madrid: Civitas, 2001.
- GOMES, Rodrigo Carneiro. **O Tribunal Constitucional: elementos e estrutura da separação de poderes**. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/361> acesso em: 04 abr. 2022.
- NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria: como a Estatística pode reinventar o Direito**. 2. ed. São Paulo: RT, 2019.
- RAMOS, Elival da Silva. **A inconstitucionalidade das leis**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- TAVARES, André Ramos. Justiça Constitucional e suas fundamentais funções. *In: Revista de Informação Legislativa*. v. 43, n. 171, p. 19-47, jul.-set. 2006.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal – jurisprudência política**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.