

**Um questionamento sobre o desenho do Supremo Tribunal Federal – a estrutura do órgão de cúpula do STF favorece à eficiência da Justiça Constitucional?**

**A question about the design of the Supreme Court - the structure of the body favors the efficiency of the Constitutional Justice ?**

**Autora: Julia Wand-Del-Rey Cani**

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal. Estrutura. Funções. Reforma.

Resumo: O texto da Constituição Federal de 1988 optou pela continuidade do Supremo Tribunal Federal como Tribunal Constitucional, bem como última instância do Poder Judiciário. Nesse sentido, é possível verificar que a competência do Supremo Tribunal Federal se divide em atribuições relativas ao controle de constitucionalidade, competência originária para processar e julgar determinadas ações, para julgar em recurso ordinário e extraordinário, dentre outras que não possuem relação direta com a proteção da Constituição. Contudo, o quadro hoje é de abarrotamento de processos sob responsabilidade de cada um de seus onze ministros, fato que acaba por prejudicar a eficiência da realização de sua finalidade maior -- guardião da Constituição Federal. A concentração em um único órgão de funções tão relevantes e diferentes dificulta a concretização dos mandamentos constitucionais. Assim, face ao esgotamento operativo do modelo vigente, seria salutar alteração na estrutura do Supremo Tribunal Federal, no intuito de se corrigir problemas de morosidade processual e fomentar a celeridade, em prol da razoável duração do processo.

Keywords: Supremo Tribunal Federal. Structure. Role. Reform.

abstract: The text of the Federal Constitution of 1988 opted for continuity of the Federal Supreme Court as Constitutional Court, as well as the last instance of the Judiciary. In this sense, it is possible to check that the jurisdiction of the Federal Supreme Court is divided into tasks relating to the control of constitutionality, original jurisdiction to prosecute and judge certain actions, to judge on appeal ordinary and extraordinary, among others that have no direct relation with the protection of the Constitution. However, the picture today is of abarrotamento of processes under the responsibility of each one of its eleven ministers, a fact that ultimately affect the efficiency of the implementation of its greater purpose -- guardian of the Federal Constitution. The concentration on a single component of functions so relevant and different makes it difficult to implement the constitution. Thus, in the face of exhaustion of operating model in force, it would be salutary to change the structure of the Federal Supreme Court, in order to correct problems of lengthening procedures and promote the speed, in favor of reasonable duration of the process.

## **Introdução**

O presente artigo tem por objetivo analisar se o Supremo Tribunal Federal, seja atuando como Tribunal Constitucional, seja desempenhando competência recursal ou originária, realiza suas atividades da forma mais eficiente que poderia. Isto é, busca-se identificar se o fato de um único órgão concentrar funções tão relevantes e diferentes dificulta a concretização dos mandamentos constitucionais, bem como quais as consequências desse atual desenho do órgão de cúpula do Poder Judiciário. Pretende-se, ainda, saber se seria viável alteração na estrutura do Supremo Tribunal Federal, no intuito de otimizar a realização da sua atividade primordial, qual seja, a proteção da Constituição Da República Federativa Brasileira.

Muito embora a Constituição tenha atribuído ao Supremo Tribunal Federal a competência para proteção de seu texto, outras competências lhe foram outorgadas sem que houvesse relação estrita com a função de guarda da Constituição. Com efeito, o art. 102, caput, prevê que compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição. Observa-se que foram elencadas várias alíneas contendo competências para julgar originariamente ou em grau de recurso ordinário ou extraordinário processos envolvendo interesses de grupos determinados, que poderiam ser deslocados para outro órgão do Poder Judiciário.

De fato, a reforma trazida pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, preocupou-se com a razoável duração do processo, bem como com os meios de garantir a celeridade de sua tramitação. Contudo, em que pese algumas competências terem sido deslocadas para o Superior Tribunal de Justiça, outras competências recaíram e ainda recaem sobre o Supremo Tribunal Federal e o quadro hoje é de abarrotamento de processos sob responsabilidade de cada um de seus onze ministros, fato que acaba por dificultar a realização de sua finalidade maior -- guardião da Constituição Federal.

A análise que se pretende fazer vai ao encontro das discussões que envolvem a Proposta de Emenda Constitucional número 275, apresentada em junho de 2013, com o objetivo de aperfeiçoar o funcionamento das instituições que compõe o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. Trata-se de proposta que visa à criação de uma Corte Constitucional, a partir da redução de competência do Supremo Tribunal Federal, aumento de sua composição, bem como modificação na forma de nomeação de seus ministros. A intenção é concentrar, na Corte Constitucional, somente a interpretação e aplicação da matéria

constitucional, deslocando para o Superior Tribunal de Justiça grande parte da competência que hoje cabe ao Supremo Tribunal, mas que não envolve diretamente a guarda da Constituição.

### **O Supremo Tribunal Federal como Tribunal Constitucional**

A Constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, fazendo com que a legitimidade de todos os poderes estatais decorra de seus fundamentos e se estabeleça na proporção em que foram por ela distribuídos. É a lei suprema do Estado, visto que nela se encontram a própria estruturação e organização de seus órgãos. Diante desta perspectiva, compreende-se o porquê da necessidade da maior dificuldade para alteração de seu texto que para modificação das demais normas jurídicas da ordenação estatal, bem como ser imprescindível o controle de constitucionalidade das normas infraconstitucionais. (SILVA, 2005, p. 45).

Conforme se depreende da doutrina de André Ramos Tavares (2005, p.114), a Constituição configura como limite para o Legislador, bem como parâmetro para promover o seu controle, além de oferecer padrões de obediência obrigatória pelos poderes do Estado. Em verdade, a Constituição está preocupada não apenas com o Legislador, mas com uma série de órgãos e estruturas que, em regra, serão controladas por um Tribunal Constitucional. Para Tavares (2005, p. 189), “no Estado Constitucional, a Constituição é o centro do universo jurídico, e, com isso, seria possível sustentar teoricamente que a função do Estado é a de aplicar –incluindo garantir - essa Constituição”. O Tribunal Constitucional pode ou não ser órgão integrante do Poder Judiciário, o importante é que sua principal função seja zelar pela correta aplicação e interpretação da Constituição.

Víctor Ferreres Comella (2005, p. 8) escreve nesse sentido:

Pero aunque no haya un fundamento “expressivo” detrás de la decisión de crear un Tribunal Constitucional, en todo caso un Tribunal de esta naturaleza tenderá a ser particularmente sensible ante las cuestiones constitucionales. No puede olvidarse facilmente de las razones que llevaron a los constituyentes a ponerlo em pie como Tribunal especial: garantizar la supremacia de la Constitución a la ley.

A propósito, convém apresentar a ressalva feita por Tavares (2005, p.154), com relação à utilização dos termos Tribunal Constitucional e Corte Constitucional. Segundo o autor, o termo “Corte” pode sugerir que não se trata de um autêntico tribunal, ao mesmo

tempo em que pode ser empregado como referência a corpos legislativos, razão pela qual também o presente estudo se utilizará do termo Tribunal Constitucional.

A origem de um órgão especial e autônomo, denominado Corte Constitucional, orientado para a revisão judicial da legislação, remonta à Constituição austríaca de 1920, a partir de nítida inspiração em Hans Kelsen, que defendia a existência de um órgão com exclusividade e monopólio no exercício do controle da constitucionalidade (TAVARES, 22005, p. 158). Segundo Tavares (2005, p.133), a implementação do Tribunal Constitucional enfrentou dificuldades, mas o fato é que tal modelo foi difundido pela Europa, tendo influenciado, também, boa parte do mundo.

Conforme escreve André Tavares (2005, p. 191), duas premissas dão suporte à totalidade de funções desempenhadas pelo Tribunal Constitucional, quais sejam, a ideia de supremacia da Constituição e a necessidade de que o texto constitucional contemple o órgão que atuará como Tribunal Constitucional e a ele atribua a sua guarda. O autor afirma “Assim, o Tribunal Constitucional é o órgão máximo de garantia da supremacia da Constituição, e seu surgimento encontra-se atrelado ao surgimento e à evolução do Estado Constitucional de Direito”. E prossegue:

Todas as funções próprias a serem exercitadas pelo Tribunal Constitucional devem ser categoricamente inseridas na respectiva Constituição, sendo inviável e inaceitável que se possam fazer depender da lei (e pois, do Parlamento, como “poder” constituído). (TAVARES, 2005, p. 203)

Em sua origem, os tribunais constitucionais sempre estiveram relacionados ao controle de constitucionalidade das leis. Atualmente, a realização do mencionado controle é a principal função atribuída a um tribunal constitucional. No entanto, como esse controle é apresentado, pelos diversos países, por meio das mais variadas estruturas inseridas em diferentes sistemas jurídicos (TAVARES, 2005, p.173), observa-se a existência não apenas de forma variada e ampla de fiscalização das leis, como também de atribuição de outras funções ao Tribunal Constitucional. Segundo Tavares (2005, p.175, 176), “trata-se de órgão constitucional que passou a desenhar um espaço próprio de atuação”, desempenhando, além da tarefa de controle, função legislativa e governativa. Consoante o autor:

Muito se tem estudado e debatido acerca do controle da constitucionalidade das leis desenvolvido pelos tribunais constitucionais e pelo Poder Judiciário. (...) No momento em que o Tribunal Constitucional recebeu a incumbência (por vezes monopolizando-a no máximo possível) de controlar os atos normativos advindos dos parlamentos, tornou-se uma das principais instituições do constitucionalismo. (...) Há diversas funções que se podem

considerar originárias, mas que sempre estiveram implícitas e encobertas nos estudos sobre Tribunal Constitucional. Parece mais adequado sustentar “funções originárias” e não uma única função originária. (...) A função inaugural é, portanto, de extrema importância, e foi a partir dela que os tribunais puderam reforçar sua posição de destaque entre os “poderes” constitucionais (TAVARES, 2005, p. 138).

Os Tribunais Constitucionais, segundo Tavares (2005, p. 192), desenvolveram-se junto com o Direito Constitucional, assumindo lugar de destaque no cenário jurídico atual, garantindo o processo de reconhecimento e reforço das constituições, razão pela qual “sua presença é considerada imprescindível, e suas funções foram gradualmente alargadas”. O autor ressalta, ademais, que “o Tribunal Constitucional é, concomitantemente, partícipe e garante do governo, da normatividade (Estado de Direito), da governabilidade e da constitucionalidade, dentre outras funções”.

Para Gilmar Ferreira Mendes (2008), às Cortes Constitucionais pertence função autônoma de controle constitucional, que não se identifica com nenhuma das funções próprias de cada um dos Poderes tradicionais, mas se projeta de várias formas sobre todos eles, para reconduzi-los à rigorosa obediência das normas constitucionais. Desse modo, segundo Mendes, os Tribunais Constitucionais possuem função tão especial que não poderiam integrar estrutura de nenhum dos Poderes do Estado.

Tavares (2005, p. 543) menciona também que, por depositarem no Tribunal Constitucional a esperança da correção das leis e atos injustos, o órgão acaba por se considerado o guardião da justiça, pacificador de grandes conflitos sociais ou mesmo institucionais. Ocorre que essa atribuição ao Tribunal Constitucional de ser o responsável por uma sociedade harmônica e organizada é excessivo, podendo mesmo ser compreendido como um mito, uma verdadeira função mística de manutenção da ordem e da Justiça.

Por esse motivo, é preciso que haja muito cuidado do Tribunal Constitucional, qual seja, no Brasil, o Supremo Tribunal Federal, a fim de que suas funções de guardião da Constituição, de promoção dos direitos fundamentais e da democracia no Estado Democrático de Direito não sejam descaracterizadas pelo exercício sem limites da discricionariedade. A propósito, discorre Guilherme Penã:

Considerando a impossibilidade jurídica de controle, interno ou externo, sobre o exercício da autonomia processual pelo tribunal de cúpula do Poder Judiciário, dada a superposição do Supremo Tribunal Federal na organização judicial brasileira, excepcionada a elaboração, alteração ou revogação de leis que, de alguma forma, afete a liberdade de produção

jurisdicional do Direito Processual Constitucional, a manutenção da justiça constitucional nos limites à autonomia processual depende, única e exclusivamente, da autocontenção judicial. (DE MORARES, 2012, p. 114)

No que pertine ao Tribunal Constitucional do cenário brasileiro, é imperioso ressaltar que, quando das discussões na Assembleia Constituinte de 1987/1988, foram formuladas três propostas acerca da estrutura do Supremo Tribunal Federal: i- a criação de um Tribunal Constitucional ou Tribunal das Garantias Constitucionais, cujas atribuições seriam exclusivas sobre questões constitucionais, com ministros temporários escolhidos pelo Congresso Nacional ou pelos três poderes da República. ii- a criação, no próprio Supremo, de uma seção especializada para conhecer as questões constitucionais, composta por ministros temporários - O Supremo Tribunal Federal manteria sua função unificadora da legislação federal, com ministros vitalícios. iii- a continuidade do Supremo Tribunal Federal, que permaneceria como Tribunal Constitucional, Tribunal Federal e de cassação, com ministros vitalícios (KOERNER, FREITAS, 2013).

Foi vencedora a última proposta, mantendo-se o status quo vigente do Supremo Tribunal Federal, que exerceria atividade de Tribunal Constitucional, sem abrir mão de outras funções, como última ou única instância recursal para determinados casos, conforme previsão constante do Art. 102, da Constituição Federal.

Ao Supremo Tribunal Federal, assim, coube desempenhar dois papéis: preservar o texto da Constituição Federal em sede de controle de constitucionalidade e prestar a tutela jurisdicional, por via recursal ou originariamente, resolvendo conflitos que emergem no caso concreto, cujo interesse está adstrito às partes envolvidas. Conforme se depreende do texto “Judicialização, ativismo judicial e Legitimidade Democrática”, de Luis Roberto Barroso (2008), a Constituição Federal de 1988, analítica e desconfiada do Poder Legislativo, determinou que o Supremo exercesse ambos os referidos papéis, bem como traz em seu texto “matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária”.

Nesse sentido, verifica-se que o desenho atual do Tribunal de cúpula do Poder Judiciário foi uma escolha dentre algumas opções possíveis e discutidas em momento oportuno. Mas a questão é saber se hoje se mantém inalteradas as condições sociais, econômicas, políticas e jurídicas que embasaram aquela decisão por determinado arranjo institucional. É possível que o acúmulo de competência, o aumento no número de demandas que chegam ao Supremo, a morosidade da máquina judiciária como um todo, bem como a

recente valorização dos precedentes representem alteração significativa para justificar novas discussões em torno de uma nova estrutura para o Supremo Tribunal Federal.

- Diversidade de funções em um Tribunal Constitucional:

Com efeito, a função desempenhada pelo Tribunal constitucional é complexa, tendo em vista haver uma real diversidade de atribuições, muitas vezes sem qualquer relação com categorias fundamentais da teoria da Justiça Constitucional<sup>1</sup>. Se por um lado, tal complexidade pode levar à exacerbação do Tribunal Constitucional, por outro, não se pode deixar de considerar que algumas funções que vão além do controle de constitucionalidade derivam da necessidade de se garantir a supremacia da constituição e, nessa medida, seriam inafastáveis. As mencionadas funções consistem no controle de constitucionalidade – função originária, no alargamento do campo de atos passíveis de controle, bem como a possibilidade de se controlar as reformas constitucionais (TAVARES, 2005, p. 192-196).

O fato de o Tribunal realizar atividades consideradas não próprias de um Tribunal Constitucional não o descaracteriza como tal, contudo, é possível que o desempenho de tais funções secundárias influencie na celeridade de seu trabalho, bem como motive a vulgarização do órgão perante os operadores do Direito e a sociedade em geral, na medida em que seja utilizado recorrentemente para resolver problemas considerados ordinários e não próprio da Justiça Constitucional (TAVARES, 2005, p. 157). Nesse sentido:

Da análise do Direito brasileiro depreende-se que muito do que consta como competência do Supremo Tribunal Federal é matéria que, a rigor, deveria estar cometida a outro órgão do Poder Judiciário, como o superior Tribunal de Justiça. Por outro lado, muito do que efetivamente se caracterizaria, teoricamente, como controle de constitucionalidade não consta do rol de atribuições do Supremo Tribunal Federal. (...) As novas funções, ao contrário daquela denominada “função histórico-originária” e de suas correlatas, encontram-se, ainda, em processo de evolução e consagração em diversos estados. (...) Não há como confundir o fundamento das funções próprias do Tribunal constitucional com a função histórico-originária deste. Todas, inclusive a histórico-originária, apresentam o mesmo fundamento de existência - a Constituição e suas prescrições como objetivo último de cumprimento maximizado. (...) O fundamento de todas as funções é comum,

---

<sup>1</sup> O conceito de justiça constitucional, segundo André Ramos Tavares (2005, p. 147), é amplo e engloba todos os instrumentos de garantia dos postulados constitucionais, unidos com a finalidade de conquistar a efetividade das normas fundamentais. Ressalte-se que a Justiça Constitucional contém em si a própria Jurisdição Constitucional, que com ela não se confunde, tendo em vista que essa remete à ideia de desenvolvimentos processual, isto é, instrumento por meio do qual se realiza a tomada de decisão de caráter jurisdicional.

o que não significa a possibilidade de reduzi-las a uma única função-tronco. Sustenta-se, pelos motivos expostos, a autonomia das demais funções. (TAVARES, 2005, p. 198-200)

Ao discorrer sobre a referida complexidade de funções que são atribuídas ao Tribunal Constitucional, André Tavares explica as funções próprias e impróprias:

As funções improprias são aquelas que determinada realidade estatal imputa ao Tribunal Constitucional ignorando a posição e a natureza dessa instituição. São funções que não se compadecem com a posição de garante da Constituição, deslocando-se da categoria de funções que são estruturais (próprias) a qualquer justiça constitucional. (...) Provavelmente sempre haverá, em diversos ordenamentos jurídicos pontuais, por força das respectivas constituições, funções desempenhadas pelo órgão “Tribunal Constitucional”, que são incompatíveis com ele enquanto instituição imprescindível ao Estado Constitucional. (...) As funções chamadas próprias são aquelas que pertencem a um tribunal constitucional por sua natureza e desenvoltura. 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. (TAVARES, 2005, p. 192, 209)

Em que pese o exercício de funções impróprias não descaracterizarem um tribunal como Constitucional, seria interessante que tais funções fossem deslocadas para outra instituição que não tenha recebido o encargo maior de guardar e promover especificamente o texto da Constituição. Segundo Tavares (2005, p. 209): “são atividades que devem ser eliminadas, porque não fazem parte da natureza do Tribunal Constitucional e não encontram fundamento para serem exercidas por esse órgão”. O autor exemplifica:

A função administrativa (em sentido estrito), a de desenvolvimento do Direito privado (infraconstitucional), a revisão do Direito estadual (contencioso estadual) e a atividade consultiva do Tribunal Constitucional são funções não essenciais a este, porque não relacionadas à garantia da superioridade da Constituição ou a seu cumprimento (incluindo sua defesa). (TAVARES, 2005, p. 210)

Verifica-se que não há empecilho a que um órgão que também atue como Tribunal Constitucional exerça funções além daquela originária de controle de constitucionalidade das leis. No entanto, parece mais adequado que tais atividades “extras” ainda mantenham vínculo com o desenvolvimento da Justiça Constitucional. Caso contrário, a concentração de atividades próprias e impróprias de um Tribunal Constitucional em uma mesma instituição pode levar à perda de eficiência da estrutura como um todo.

## - Tribunais Puros e Impuros

Ao discorrer sobre “Las consecuencias de centralizar el control de constitucionalidad de la ley en un Tribunal especial. Algunas reflexiones acerca del activismo judicial”, Victor Ferrer Comella (2005, p.1, 2) considera que, historicamente, a opção por um modelo centralizado de justiça constitucional, isto é, modelo em que um único Tribunal é competente para invalidar as leis (ao contrário do modelo descentralizado, em que todos os tribunais podem afastar a aplicação de uma lei tida como contrária ao texto constitucional), está ligada à necessidade de se obter segurança jurídica nos julgados.

Victor Ferreres Comella (2005, p.2) apresenta outras razões para escolha do modelo centralizado de justiça constitucional: a intensidade com que os Tribunais Constitucionais podem evitar as questões constitucionais; bem como a intensidade por meio da qual podem exercer o controle de constitucionalidade – quanto mais deferente ao legislador, menos intensa a forma de controle. A tese principal de Comella visa demonstrar que, em comparação com os tribunais de um modelo descentralizado, é menos provável que um Tribunal Constitucional pratique algumas das citadas formas de “passividade judicial”, em verdade, tal órgão atuará em direção mais ativista.

Ressalte-se que Comella (2005, p.3) ainda traz a caracterização da estrutura dualista, dentro do modelo centralizado de justiça constitucional, porquanto divide o poder judicial, por um lado, em tribunais ordinários e, por outro, em um Tribunal Constitucional, cada um com atribuições diferentes. Aos tribunais ordinários, atribui-se a função judicial ordinária, que consiste em aplicar a legislação a casos concretos. Enquanto ao Tribunal Constitucional, atribui-se a função constitucional, configurando essa na tarefa de controlar a validade das leis face à Constituição do país.

A estrutura dualista apresentada (COMELLA, 2005, p. 4) pode ser mais ou menos rígida, de acordo o grau de pureza do Tribunal Constitucional. A pureza diz respeito ao fato de o Tribunal exercer o controle de constitucionalidade de leis como única função ou não. De fato, o modelo centralizado apresentado por Comella tem como característica a presença do Tribunal Constitucional como o único responsável por invalidar as leis, porém, nada impede que tal órgão desempenhe concomitantemente outras funções, como aplicação da lei a casos concretos. Nesse sentido, o Tribunal Constitucional não será puro se, aparte o controle de constitucionalidade das leis, tem de desempenhar outras funções. Ou seja, será tanto menos

puro quanto mais importantes forem essas outras funções e quanto maior a carga de trabalho que essas gerarem.

Aplicando essa classificação ao Supremo Tribunal Federal, percebe-se que se trata de instituição impura, tendo em vista a realização de outras atividades, que não apenas o controle de constitucionalidade das leis, fato que vai de encontro com o postulado por Comella:

Dado que el Tribunal Constitucional está especializado en asuntos constitucionales, los comentaristas no tienen que esforzarse por aislar os casos constitucionales y separarlos de los casos ordinarios. La especialización simplifica el debate público. Además, em la medida en que el Tribunal decide en abstracto, hace abstracción de las circunstancias de los diversos casos a los que podría aplicarse la ley, aislando de esta manera la cuestión relativa a la validez de la ley, y desligándola de otras cuestiones jurídicas. (COMELLA, 2005, p. 19)

## **A estrutura do Supremo Tribunal Federal**

Como mencionado anteriormente, o texto consagrado na Constituição da República Federativa brasileira de 1988 optou pela continuidade do Supremo Tribunal Federal como Tribunal Constitucional, bem como última instância do Poder Judiciário.

Nesse sentido, a partir de análise do art. 102, da Constituição Federal, é possível verificar que a competência do Supremo Tribunal Federal se divide em atribuições relativas ao controle de constitucionalidade, competência originária para processar e julgar determinadas ações, para julgar em recurso ordinário e extraordinário, bem como para editar súmula e conhecer de reclamações, conforme previsão no art. 103, da Constituição.

Trata-se de instituição composta por onze Ministros empossados em cargos vitalícios, brasileiros natos, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada, consoante consta do art. 101, Da Constituição Federal. Os onze Ministros são nomeados pelo Presidente da República, após aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

São órgãos do Tribunal: o Plenário, as duas Turmas e o Presidente. O Plenário é composto pelos onze Ministros e é presidido pelo Presidente do Tribunal. As Turmas são constituídas por cinco Ministros cada.

O acervo atual em trâmite no Supremo Tribunal Federal soma 57. 780 mil processos, sendo que esses são computados e divididos, para fins de estatística, em classes: recursais

(40.949 processos); Controle Concentrado (2.053 processos); criminais (4.038 processos); e demais originárias (10.740 processos). Ressalte-se que são classes recursais o recurso extraordinário, o recurso extraordinário com agravo e o agravo de instrumento. São classes originárias todas as demais, incluídos os recursos ordinários<sup>2</sup>.

Chama atenção o fato de uma parcela mínima dos processos representarem atuação do órgão em controle de constitucionalidade abstrato, ou seja, atividade própria de Tribunal Constitucional. Ademais, nota-se claramente que grande parte dos processos em tramitação no Supremo Tribunal Federal consiste em recursos extraordinários e agravos de instrumento.

É certo que também estão inseridos, nas classes recursais, os recursos extraordinários que tratam de controle concreto de constitucionalidade, mas não se pode deixar de considerar que o trabalho maior do Tribunal está concentrado nos recursos, isto é, na parte da estrutura da instituição relacionada com o fato de ser única ou última instância recursal do Poder Judiciário.

Conforme mencionado, o Supremo Tribunal Federal funciona, ao mesmo tempo, como última instância para recursos provenientes das Justiças federal e estadual, corte constitucional e foro especial para indivíduos que ocupam cargos políticos na esfera federal. Tais competências atraem para o Supremo aproximadamente cinquenta e oito mil processos, que são distribuídos pelos onze ministros que o compõe. Não é forçoso considerar, a partir desses dados, que o acúmulo de processos contribui para morosidade na atuação do órgão.

Como consequência, a própria Constituição Federal, bem como a legislação federal vem sendo constantemente alteradas, no intuito de frear o acesso de litigantes ao órgão de cúpula do Poder Judiciário. Mecanismos como repercussão geral, súmulas vinculantes, recursos repetitivos, abstrativização do controle de constitucionalidade concreto, dentre outros, constituem barreiras impostas aos cidadãos como forma de promover a celeridade da máquina judiciária, especialmente do Tribunal ora analisado.

Nesse sentido, questiona-se as reformas até aqui feitas no ordenamento jurídico foram suficientes e eficazes para corrigir problemas de morosidade processual e fomentar a celeridade, em prol da razoável duração do processo, ou se é preciso alteração na estrutura, no próprio desenho apresentado pelo Supremo.

---

<sup>2</sup> Os dados apresentados foram obtidos a partir de consulta aos dados do acervo atual de processos em tramitação no Supremo Tribunal Federal, disponível em <http://www.stf.jus.br>.

É inegável que o Supremo Tribunal Constitucional, ao exercer a Justiça Constitucional ao lado de competências outras, mantém a forma eleita pelo Poder Constituinte Originário. Porém, conforme ressaltado, alterações na sociedade levaram à necessidade de modificação no ordenamento, restando evidente o esgotamento operativo que esse modelo gera. É imperioso que questões relacionadas à funcionalidade prática e à estética do Tribunal, isto é, preocupadas com a adoção de um desenho que esteja em condições de oferecer a resposta adequada e célere para os problemas derivados da supremacia da Constituição (TAVARES, 2005, p. 158, 159). André Ramos Tavares afirma, ainda, que:

Quando o Tribunal Constitucional confunde-se com um Tribunal judicial, todas as funções próprias do Judiciário serão transferidas àquele. Isso costuma ocorrer sempre que o Tribunal Constitucional é apresentado como Tribunal Supremo. Ocorre que, em tais circunstâncias, boa parte dessas funções é imprópria e, assim, interferirá na eficiência do Tribunal Constitucional. Considere-se, exemplificativamente, a função de solucionar casos concretos (independentemente de vínculo constitucional direto). Quando um Tribunal Constitucional é chamado para desenvolver esse tipo de função, evidentemente que estará atuando fora do círculo da Justiça Constitucional.

### **Proposta de Emenda Constitucional nº 275/2013**

A proposta de Emenda Constitucional nº 275, de 2013<sup>3</sup>, pretende criar a Corte Constitucional, alterar a composição, a competência e a forma de nomeação dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, bem como alterar a composição do Conselho Nacional de Justiça. Nesse momento, dar-se-á enfoque na criação da Corte Constitucional, conforme a proposta de emenda à Constituição Federal. Segundo a PEC, os artigos 101 e 102, da Constituição Federal, deveriam ser alterados para fazer constar o seguinte:

Art. 101. A Corte Constitucional compõe-se de quinze Ministros de notável saber jurídico e reputação ilibada, escolhidos entre cidadãos de mais de quarenta e menos de sessenta anos.

§ 1º Os Ministros da Corte Constitucional serão nomeados pelo Presidente do Congresso Nacional, após aprovação de seus nomes pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a partir de listas tríplices de candidatos oriundos da magistratura, do Ministério Público e da advocacia, elaboradas respectivamente pelo Conselho Nacional de

---

<sup>3</sup> Dados obtidos a partir do site <http://www.camara.gov.br>. A Proposta de Emenda à Constituição nº 275, de 2013, é de autoria da Sra. Luiza Erundina, deputada Federal do PSB- SP e, nesse momento, aguarda Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 2º As listas tríplices dos candidatos provenientes da magistratura e do Ministério Público serão compostas, alternadamente, de magistrados e membros do Ministério Público, federais e estaduais.

§ 3º Os Ministros da Corte Constitucional elegerão bienalmente o seu Presidente.

Art. 102. Compete à Corte Constitucional, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe processar e julgar:

I – originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, inclusive o pedido de medida cautelar;

b) a ação direta de inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional;

c) a arguição de descumprimento, por ação ou omissão, de preceito fundamental decorrente da Constituição;

d) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais;

II – julgar em recurso extraordinário as causas decididas por um tribunal superior, quando a decisão recorrida:

a) contrariar dispositivo desta Constituição;

b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;

c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição;

d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

§ 1º Declarada a inconstitucionalidade por omissão para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias, em sessenta dias se se tratar de órgão do Poder Legislativo, e em trinta dias se de órgão administrativo.

§ 2º Julgada a arguição de descumprimento, por ação ou omissão, de preceito fundamental decorrente desta Constituição, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática ou omissão dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito ou preceitos fundamentais.

§ 3º O Regimento Interno da Corte Constitucional regulará o processamento dos embargos declaratórios de seus acórdãos, excluído qualquer outro recurso não previsto nesta Constituição.

§ 4º As decisões definitivas de mérito, proferidas pela Corte Constitucional, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

§ 5º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso. (<http://www.camara.gov.br>)

As competências que eram destinadas ao Supremo Tribunal Federal e não constam do texto da nova redação dos artigos 101 e 102 da Constituição passariam ao Superior Tribunal de Justiça, que contaria com número bem maior de Ministros. Como se observa, o Supremo Tribunal seria transformado em Corte Constitucional, mantendo as funções clássicas de

Justiça Constitucional, como o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, bem como funções primordiais, relacionadas com a proteção da Constituição. Além disso, sua competência seria reduzida e o número de componentes aumentado para quinze Ministros. Ressalte-se que as ações que envolvem foro por prerrogativa de função também seriam deslocadas para o âmbito de competência do Superior Tribunal de Justiça.

A Proposta de Emenda à Constituição tem por objetivo aperfeiçoar o funcionamento das instituições que compõe a cúpula do Poder Judiciário, quais sejam, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. A justificativa apresentada pela PEC diz respeito à organização do Supremo Tribunal Federal, que, segundos autores da proposta, padece de graves defeitos na forma de sua composição, bem como no tocante ao âmbito de sua competência. Ademais, a Sra. Luiza Erundina – uma das autoras da PEC – informa:

A nosso ver, o objetivo precípua do Supremo Tribunal Federal, definido no art. 102 da Carta Magna como “a guarda da Constituição”, é obliterado pelo acúmulo de atribuições para julgar processos de puro interesse individual ou de grupos privados, sem nenhuma relevância constitucional. A razão dessa sobrecarga de processos de competência do Supremo Tribunal Federal advém do modelo existente anterior à Constituição de 1988, pois era o único Tribunal situado acima do conjunto dos Tribunais Federais, dos Estados e do Distrito Federal. A Constituição de 1988, ao criar o Superior Tribunal de Justiça em posição igualmente sobranceira em relação ao conjunto dos Tribunais da Justiça Federal e Estadual, deveria ter reservado à Corte Suprema apenas as causas de relevância constitucional. (<http://www.camara.gov.br>)

Interessante destacar, também, que a PEC nº 275 traz previsão distinta para a forma de nomeação dos Ministros da Corte Constitucional: seriam nomeados pelo Presidente do Congresso Nacional (e não pelo Presidente da República), após aprovação de seus nomes pela maioria dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (não apenas pelo Senado Federal), a partir de listas de candidatos oriundos da Magistratura, do Ministério Público e da advocacia. A proposta é que as referidas listas sejam tríplexes e elaboradas pelo Conselho Nacional de Justiça, pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Cumprе mencionar o Parecer<sup>4</sup> de José Afonso da Silva sobre a PEC nº 275. Segundo o Autor, a citada PEC não traz grande modificação no sistema de jurisdição constitucional, quando apenas transforma nominalmente o Supremo Tribunal Federal em Corte

---

<sup>4</sup> Trata-se de parecer elaborado pelo Autor José Afonso da Silva, a pedido da Comissão Permanente de Direito Constitucional do Instituto dos Advogados Brasileiros, acerca das questões trazida pela Proposta de Emenda Constitucional nº 275/2013.

Constitucional. O autor justifica seu posicionamento afirmando que a manutenção da vitaliciedade dos membros da Corte (uma autêntica Corte admite apenas investidura de membros por tempo certo) e a atribuição de controle de constitucionalidade pelo modelo difuso (ao manter a possibilidade de recurso extraordinário) não condizem com o próprio conceito de Corte Constitucional. Ademais, ressalta que as Cortes Constitucionais não devem integrar a estrutura do Poder Judiciário.

Precisamente com relação à questão jurídica, José Afonso da Silva analisa a PEC no intuito de saber se é constitucional ou inconstitucional e não encontra objeções à tramitação da proposta e acrescenta que considera positiva a transferência de determinadas competências do Supremo Tribunal Federal para o Superior Tribunal de Justiça, principalmente quando em questão processos que não têm cabimento em tramitar em um Tribunal Constitucional.

Já com relação ao aspecto político, Silva levanta a questão da oportunidade e conveniência de promover alterações no Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que pareceria revide dos parlamentares diretamente atingidos pelas decisões do órgão.

Fábio Martins de Andrade (2014) se posiciona contra o aumento no número de Ministros da Corte de onze para quinze, bem como contra a proposta de nova forma de nomeação, argumentando que poderia haver instabilidade institucional com as mudanças. Contudo, no que tange à competência, o autor considera que a ideia de limitá-la à interpretação e aplicação da Constituição Federal é interessante e produtiva, tendo em vista que o acúmulo exagerado de casos no Tribunal sobrecarrega os Ministros. Segundo o autor:

Em suma, na parte que pretende reduzir substancialmente a competência do STF para transformá-lo efetivamente em Corte Constitucional, cuja vocação lhe foi sinalizada desde o primeiro instante de concepção na Constituição de 1988, a proposta é ambiciosa e merece atenta reflexão. Todavia, quanto à parte da proposta que pretende alterar a atual composição e a forma de nomeação dos Ministros, deve-se atentar para que tais mudanças não sejam influenciadas por interesses partidários ou políticos de maiorias ocasionais de menor importância. (ANDRADE, 2014)

## **Conclusão**

Como é possível perceber pelos argumentos apresentados pelos autores que se propuseram a analisar o conteúdo da Proposta de Emenda Constitucional nº 275/2013, questões políticas podem prejudicar o andamento da proposta. Contudo, com relação à ideia de transferência de competências do Supremo Tribunal Federal para O Superior Tribunal de Justiça, essa é bem vista e, aparentemente, constitucional.

É possível afirmar que o atual desenho constitucional, especialmente no que toca ao Supremo, pode estar influenciando negativamente o desempenho da atividade precípua de guarda da constituição, tendo em vista o Tribunal destinar a maior parte de seu período de trabalho com questões recursais não relacionadas diretamente à promoção da supremacia da Constituição Federal. Alterações na estrutura do órgão de cúpula do Poder Judiciário, assim, poderiam promover maior eficiência na atuação do órgão.

Por outro lado, não podemos deixar de considerar que cada país desenvolve a estrutura que melhor se adequa às necessidades de sua sociedade e, nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal foi fruto de muita discussão quando da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 e, de fato, desempenha, não exclusivamente, funções de Tribunal Constitucional. O Supremo Tribunal Federal é, portanto, o órgão de cúpula do Poder Judiciário que exerce, precipuamente, a atividade de guarda da Constituição Federal.

Se o contexto político não favorece a uma radical alteração na estrutura do Supremo Tribunal, e tendo em vista a concentração nele de funções tão relevantes e diferentes, o fato é que o órgão está sobrecarregado a ponto de restar obstaculizada a concretização de certos mandamentos constitucionais, razão pela qual seria salutar que houvesse transferência de determinadas funções para outro órgão, como o Superior Tribunal de Justiça, permanecendo no órgão de cúpula do Poder Judiciário somente as funções mais próximas à guarda da Constituição.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fábio Martins de. PEC 275/2013 e transformação do STF em Corte Constitucional. Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n.3860, 25 jan. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26456>>. Acesso em: 6 ago. 2014.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e Legitimidade Democrática. Disponível em <http://www.direitodoestado.com>. 2008. Acesso em 21 de jun.2014.

COMELLA, Victor Ferreres. Las Consecuencias de Centralizar el Control de Constitucionalidad de la Ley em um Tribunal Especial. Algunas Reflexões Acerca Del Activismo Judicial. Barcelona: Universidade Pompeu Fabra, 2005.

DE MORAES, Guilherme Peña. Justiça Constitucional: limites e possibilidades da atividade normativa dos tribunais constitucionais. São Paulo: Atlas, 2012.

KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros. O Supremo na constituinte e a constituinte no Supremo. São Paulo: Lua Nova, nº 88, 2013. Disponível em <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 07 de jul. 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 24<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 45.

TAVARES, André Ramos. Teoria da Justiça Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2005.