



UMA BREVE ANÁLISE DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

OLIVEIRA, Eduardo Alves Borin
MALISKA, Marcos Augusto (Orientador)

Resumo

O artigo analisa a competência do Supremo Tribunal Federal e seu modelo de deliberação frente a casos políticos. Em primeiro, busca-se compreender a atual competência do Supremo Tribunal Federal pós Constituição de 1988. Frente à crescente onda de moralização das instituições políticas, utiliza-se como exemplo a problemática das questões envolvendo o foro por prerrogativa de função. Nesse contexto, a crítica que se faz corresponde ao grande número de questões políticas levadas ao Tribunal, e a busca por soluções que precipitadas, o que pode contribuir assim para uma dissonância do sistema. Devendo ser adotado uma postura que guarde a melhor interpretação do texto constitucional.

Palavras-chave: Competência originária; interpretação constitucional; modelo de deliberação.

Abstract

The article analyzes the jurisdiction of the Federal Supreme Court and its model of deliberation regarding political cases. Firstly, it seeks to understand the current jurisdiction of the Federal Supreme Court after the 1988 Constitution. Faced with the growing moralization of political institutions, the problem of issues involving the forum by function prerogative is used as an example. In this context, the criticism that is made corresponds to the great number of political questions brought to the Court, and the search for solutions that precipitate, which can thus contribute to a dissonance of the system. A position must be adopted that preserves the best interpretation of the constitutional text.

Keywords: Original competence; constitutional interpretation; model of deliberation.

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretender analisar o papel do Supremo Tribunal Federal no atual contexto político brasileiro, e como principal objetivo, busca dimensionar de forma clara a atuação da mais alta Corte brasileira em decisões eminentemente políticas das quais possam vir a refletir consequências no diálogo institucional, colocando em atenção o princípio da separação dos Poderes.

Tão logo, o enfoque do tema se delimita a compreender a atuação da Corte frente ao contexto político que lhe é envolto, porém, sem trazer um caráter conclusivo sobre sua atuação, mas apenas demonstrar de forma exemplificativa dentro do contexto da Constituição de 1988, o poder de deliberação que o Supremo Tribunal Federal possui na agenda política brasileira, o qual é notado como um termômetro para a estabilidade política do País.

Dessa forma, como recorte metodológico será analisado o papel da Corte em casos notórios, que demonstram o seu poder de agenda política. Contudo, em que pese à dinâmica de cada matéria quando de sua deliberação pelo Supremo Tribunal Federal, o correlato geral e determinante para a atuação da Corte refere-se à sua competência originária que lhe fora atribuída pela Constituição Federal.

No decorrer do texto constitucional é perceptível um compilado maior de competências atribuídas ao Tribunal, as quais diretamente se relacionam com a vida política enquanto palco de deliberação institucional. Dessa forma, ainda que o rol de competências da Corte possa parecer taxativo, ele possibilita um grande número de possibilidades de decisões frente a um único caso específico que venham a ser decidido, sendo o papel do Supremo Tribunal Federal a busca por uma interpretação harmoniosa como o documento constitucional.¹

Diante do caminho que o tribunal possa encontrar junto às possibilidades abertas que sua competência originária possibilita, sem

¹ PEREIRA, Ana Lucia Pretto. Jurisdição Constitucional na Constituição Federal de 1988: Entre Ativismo e Auto-Contenção. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 2, n.2, página 2, jul./dez. 2007.

embargos, é apontado pela doutrina o papel político que os Tribunais Constitucionais desempenham, dado que suas decisões tendem sempre a refletir de forma direta no campo de atuação dos demais órgãos políticos.²

Portanto, frente à Constituição de 1988, a determinação de competências e acomodações estruturais de organização que optou o constituinte originário, evidencia que a apreciação de questões com grande incidência no campo político pelo Supremo Tribunal Federal, demonstra-se em uma conseqüência natural do sistema adotado.

Frente a isso tudo, passa em um primeiro momento para a análise da competência originária do Supremo Tribunal Federal dentro de sua maturação institucional. Mantendo-se no afirmativo do papel político que as Cortes Constitucionais atualmente desempenham curva-se sobre as teorias de ampliação do poder de deliberação do Judiciário.

A CONSTRUÇÃO DA COMPETÊNCIA ABRANGENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Constituição de 1988 abriu de maneira bastante significativa a competência do Supremo Tribunal Federal, seja por considerá-lo como seu Guardião, pela introdução de novos mecanismos de acesso ao Tribunal,³ ou pela ampliação dos legitimados para impulsionar os trabalhos da Corte.⁴

Sobretudo, ainda que o texto constitucional tenha em seu conteúdo determinado uma competência taxativa ao Supremo Tribunal Federal, é possível observar que pautado na máxima de Guardião da Constituição o Tribunal amplie o seu campo de atuação, utilizando para tanto de princípios constantes no decorrer do texto constitucional para deliberar sobre questões maiores.⁵

Em que pese hoje a competência do Supremo Tribunal Federal e o efeito de suas decisões provocarem uma maior atenção ao seu poder de

²CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 681.

³ v.g., Mandado de Injunção

⁴ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Criatura e/ou criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988**. *Revista Direito GV*, v. 12, n. 2, mai. 2016. p.407

⁵idem. p. 418

deliberação política, segundo aponta o professor de Direito da Universidade de São Paulo, José Reinaldo de Lima Lopes em artigo publicado na Folha de S. Paulo intitulado “O supremo e as crises da República”, a mais alta Corte sempre esteve envolvida a questões políticas, sendo suas decisões divididas em dois grupos: (i) aquelas que repercutem em efeitos políticos; e (II) e as que possuem caráter eminentemente político.⁶

De toda sorte, a transição democrática do País, atrelada ao alargamento da competência do Supremo Tribunal Federal, resultou em uma maior possibilidade de participação por parte da sociedade no que se refere às normas legislativas para a efetivação de direitos positivados. Contudo, esse mesmo cenário de mudanças pós Constituição de 1988, transformou a figura do Supremo Tribunal Federal como única instituição capaz (ou competente) para definir litígios políticos contemporâneos da ordem constitucional adotada.

Segundo o professor Rodrigo Brandão, duas são as teorias que explicam a expansão do Poder Judiciário. A primeira, chamada de teoria conceitualista, evidencia-se no cenário de positivações de direitos fundamentais posteriormente a Segunda Guerra Mundial, resultando em uma democracia constitucional que visa à proteção das minorias. Já a teoria funcionalista, aponta para um judicialização decorrente de um sistema político descentralizado, sendo o Poder Judiciário levado a resolver conflitos advindos do presidencialismo, que evidenciam na forte atuação da União em relação ao federalismo, por exemplo⁷.

Nesse diapasão, é perceptível que a teoria funcionalista explique de forma satisfatória à constante judicialização de questões políticas junto ao Supremo Tribunal federal. Pois muitas das questões que chegam ao conhecimento da Corte apontam para conflitos de interesses entre Poder Executivo e Legislativo, seja em matérias envolvendo controle de

⁶ LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Supremo e as Crises da República**. Folha de S. Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/03/1863389-o-supremos-e-as-criSES-da-republica.shtml>>

⁷ BRANDÃO, Rodrigo. A judicialização da política: teorias, condições e o caso brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.263, [s.n], maio/ago. 2013, p. 181-182.

constitucionalidade de determinada lei, ou questões cuja solução seja de interesse de ambos os poderes, para assim seguirem seus trabalhos.⁸

Assim, o Supremo Tribunal Federal já decidiu em duas oportunidades o rito a ser seguindo diante da denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente da República,⁹ a linha de substituição da Presidência da República,¹⁰ o afastamento e/ou a prisão de parlamentar em exercício,¹¹ como também o financiamento privado de campanhas eleitorais.¹²

Tão logo, o desenho institucional determinado pelo constituinte e o modo como a política é desempenhada no País, sempre possibilitará que a Corte desempenhe um papel de vanguarda no cenário político, seja mediante provocação externa ou pela interpretação que a mesma venha a fazer do texto constitucional, frente a um novo caso concreto.

ASPECTOS PRÁTICOS DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL EXERCIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Os julgados do Supremo Tribunal Federal, sejam pelas suas 2 (duas) turmas ou quando em julgamento pelo plenário, despertam grandes atenções na sociedade de um modo geral. Um fator determinante que contribuiu para essa maior visibilidade da Corte advém do televisionamento das sessões plenárias, fruto da Lei nº 10.461/2002, que instituiu a TV Justiça.

Frente a esse cenário de publicidade das decisões, o modelo adotado pela Corte evidencia na configuração *seriatim*, segundo o qual as decisões proferidas pelo Tribunal não partem de uma construção institucional, mas sim do debate dos Ministros voto a voto sobre determinada matéria.¹³

Diferente do modelo adotado por países como Estados Unidos da América, Canadá e Alemanha, pois nesses países a decisão do Tribunal ocorre

⁸ Pode ser de interesse isolado do Poder Executivo a declaração de inconstitucionalidade de determinada lei, mas pode ser de interesse conjunto do Poder Executivo e Legislativo a definição de uma possível denúncia contra o Presidente da República, uma vez que cabe ao Supremo Tribunal Federal enviar a mesma para a Câmara dos Deputados.

⁹ ADPF 378.

¹⁰ ADPF 402.

¹¹ AC (Ação Cautelar) 4039.

¹² ADI 4650.

¹³ VALE, André Rufino. É preciso repensar a deliberação no Supremo Tribunal Federal. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-fev-01/observatorio-constitucional-preciso-repensar-deliberacao-stf#author>> Acesso em: 15 set. 2017.

de maneira institucional, ou seja, não existe a discussão pública dos votos dos membros das Cortes, evidenciando dessa forma o modelo de deliberação *per curiam*¹⁴.

Porém, é interessante observar que o processo de deliberação do Tribunal envolve muito mais do que as decisões tomadas nas turmas ou em conjunto no plenário. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal de forma rotineira costumam enfrentar temas caros a vida política do país em triviais entrevistas à imprensa.

Um exemplo nítido dessa situação é a opinião dos Ministros sobre a problemática do foro por prerrogativa de função, antes mesmo de o Tribunal apreciar a questão¹⁵, defenderam o fim do foro por prerrogativa, de forma clara, os seguintes Ministros: Celso de Mello¹⁶, Marco Aurélio¹⁷, Ricardo Lewandowski¹⁸, Cármen Lúcia¹⁹, Roberto Barroso²⁰, Edson Fachin.²¹ Já os ministros Gilmar Mendes²², Dias Toffoli²³, posicionaram-se contra a restrição do foro por prerrogativa de função.

Um dos principais argumentos defendidos pelos ministros que advogam pela restrição do foro por prerrogativa de função corresponde à utilização do mesmo apenas perante condutas decorrentes do cargo ocupado.

Porém, os argumentos utilizados para a preservação da competência do Supremo para apreciar questões envolvendo detentores de funções

¹⁴ Idem.

¹⁵ AP 937.

¹⁶ Conforme <<http://www.conjur.com.br/2012-fev-26/celso-mello-defende-fim-foro-prerrogativa-funcao>> Acesso em: 03 mar. 2017.

¹⁷ Conforme <<https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-com-mais-processos-envolvendo-parlamentares-critica-privilegio-de-foro-17547770>> Acesso em: 03 mar. 2017.

¹⁸ Conforme <<https://noticias.uol.com.br/uolnews/brasil/2007/10/22/ult2492u759.jhtm>> Acesso em: 17 set. 2017.

¹⁹ Conforme <<https://oglobo.globo.com/brasil/prerrogativa-de-foro-nao-algo-compativel-com-republica-diz-carmen-lucia-20305899>> Acesso em: 03 mar. 2017.

²⁰ Conforme <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/02/1859214-barroso-quer-restringir-alcance-do-foro-privilegiado.shtml>> Acesso em: 03 mar. 2017.

²¹ Conforme <<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/para-fachin-foro-privilegiado-e-incompativel-com-o-principio-republicano.ghtml>> Acesso em: 03 mar. 2017.

²² Conforme: <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2016/06/gilmar-mendes-prerrogativa-de-foro-protege-instituicao-o-cargo-da-autoridade.html>> Acesso em: 03 mar. 2017.

²³ Conforme <<http://www.conjur.com.br/2016-out-26/prerrogativa-foro-nao-privilegio-toffoli-julgar-demostenes>> Acesso em: 17 set. 2017

beneficiadas com a prerrogativa, segundo aqueles que a defenderam, se justificaria na proteção tão somente da instituição.

Segundo apontou o estudo Supremo em Números desenvolvido pela Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, durante o período de 2002 a 2016, os pedidos de inquéritos mais comuns no Supremo envolvendo detentores de cargos com prerrogativa por função, são: os crimes descritos na lei de licitações, crimes de responsabilidade e os eleitorais. Sendo as ações penais mais comuns as de crimes de responsabilidade e eleitorais.²⁴

Nesse ponto merece destaque o papel exercido pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que a prerrogativa por foro de função atinge grandes dilemas do ponto de vista político e institucional da Corte. O tema foi levado à discussão na Corte pelo Relator Ministro Roberto Barroso na Ação Penal 937²⁵, o qual votou pela restrição do foro sobre os seguintes argumentos.

O atual modelo de foro por prerrogativa de função acarreta duas consequências graves e indesejáveis para a justiça e para o Supremo Tribunal Federal. A primeira delas é a de afastar o Tribunal do seu verdadeiro papel, que é o de suprema corte, e não o de tribunal criminal de primeiro grau. Como é de conhecimento amplo, o julgamento da Ação Penal 470 (conhecida como Mensalão) ocupou o STF por 69 sessões. Tribunais superiores, como o STF, foram concebidos para serem tribunais de teses jurídicas, e não para o julgamento de fatos e provas. Como regra, o juízo de primeiro grau tem melhores condições para conduzir a instrução processual, tanto por estar mais próximo dos fatos e das provas, quanto por ser mais bem aparelhado para processar tais demandas com a devida celeridade, conduzindo ordinariamente a realização de interrogatórios, depoimentos, produção de provas periciais, etc. 10 . 13. A segunda consequência é a ineficiência do sistema de justiça criminal. O Supremo Tribunal Federal não tem sido capaz de julgar de maneira adequada e com a devida celeridade os casos abarcados pela prerrogativa. O foro especial, na sua extensão atual, contribui para o congestionamento dos tribunais e para tornar ainda mais morosa a tramitação dos processos e mais raros os julgamentos e as condenações. É o que evidenciam as estatísticas. Tramitam atualmente perante o Supremo mais de 500 processos contra agentes políticos (435 inquéritos e 101 ações penais)¹¹. Com as operações em curso, em especial a Lava Jato, estima-se que o número de autoridades sob investigação ou respondendo a ação penal perante o STF irá aumentar expressivamente. No entanto,

²⁴ FALCÃO, Joaquim. HARTMANN, Ivar A. ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto Fernandes. CHAVES, Luciano. **V Relatório Supremo em Números: O Foro Privilegiado**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. p. 48-49.

²⁵ Conforme: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=345201>> Acesso: 17 set. 2017.

segundo recente estudo “Supremo em Números”, produzido pela FGV do Rio de Janeiro, desde 2007, o número de processos novos tem sido sempre superior ao de processos encerrados: ou seja, a cada ano, o STF sequer tem sido capaz de “vencer” a distribuição.²⁶

Entretanto, a questão ainda aguarda julgamento após o pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes. Segundo o Ministro a questão e efeitos práticos de uma possível decisão nos termos do relator resultariam em consequências institucionais no âmbito dos Três Poderes e do Ministério Público, acompanharam o voto do relator pela restrição do foro as ministras Cármen Lúcia, Rosa Weber e o ministro Marco Aurélio.²⁷

Não por acaso, no fervor da cena política nacional, foi aprovada pelo plenário do Senado Federal a PEC – Proposta de Emenda à Constituição nº 10 de 2013, a qual propõe extinção do foro por prerrogativa de função em se tratando de crimes comuns. A proposta seguiu para a Câmara dos Deputados, convertida na PEC nº 333 de 2017, que aguarda o parecer do relator da CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.²⁸

A problemática do impacto das ações envolvendo o foro por prerrogativa de função não envolve só o abarrotamento de processos junto ao Supremo, mas também o papel político que a Corte desempenha ao decidir sobre essas questões, dado que a matéria encontra-se envolta na tentativa de uma moralização das instituições políticas,²⁹ a qual constantemente tem sido cobrada ao Supremo.

Nota-se assim, a atuação ao menos de dois poderes distintos, de um lado o Judiciário ora eleito o protagonista de uma trama que busca a consolidação das instituições democráticas, e um Legislativo que corre contra o tempo para buscar estancar esses avanços, para glória ou tragédia.

²⁶ Conforme Voto do Ministro Relator Roberto Barroso na AP 937, disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AP937QOrelator.pdf>> Acesso em: 17 set. 2017.

²⁷ Conforme <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=345339>> Acesso em: 17 set. 2017.

²⁸ Conforme <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2140446>> Acesso em: 17 set. 2017.

²⁹ ENGELMANN, Fabiano. FILHO, Márcio Camargo Cunha. Ações Judiciais, Conteúdos Políticos: Uma Proposta de Análise para o Caso Brasileiro. **Revista de Sociologia e Política** v.21, nº 45, Março, 2013. p. 58.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em parte, a gênese do problema não se encontra na competência do Supremo de Tribunal Federal, mas sim em seu modelo de deliberação enquanto instituição. Das questões políticas que lhe são entregues, grande parte corresponde em matérias custosas para a população de um modo geral, sendo o papel do guardião da constituição deliberar sobre o assunto, na busca de uma solução que encontre respaldo no texto constitucional.

Todavia a deliberação da Corte em matérias de grande impacto demonstra a necessidade de uma apuração mais abrangente do tema, perpassando o caminho para o campo da Ciência Política, por exemplo. Em conclusão, temos que o papel político do Tribunal diante de sua abrangente competência, precisa ser praticado em consonância com o primado da separação dos Três Poderes enquanto base nuclear do atual sistema, resultando assim em uma maior segurança democrática.

Referências

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Criatura e/ou criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988**. *Revista Direito GV*, v. 12, n. 2, mai. 2016. p. 406 - 440.

BRANDÃO, Rodrigo. A judicialização da política: teorias, condições e o caso brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.263, [s.n], maio/ago. 2013, p. 176 – 220.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

ENGELMANN, Fabiano. FILHO, Márcio Camargo Cunha. Ações Judiciais, Conteúdos Políticos: Uma Proposta de Análise para o Caso Brasileiro. *Revista de Sociologia e Política* v.21, nº 45, Março, 2013. p. 57 – 72.

FALCÃO, Joaquim. HARTMANN, Ivar A. ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto Fernandes. CHAVES, Luciano. **V Relatório Supremo em Números: O**

Foro Privilegiado. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. p. 10 - 83.

LOPES, José Reinaldo de Lima. O Supremo e as Crises da República. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 05 de março de 2017.

PEREIRA, Ana Lucia Pretto. Jurisdição Constitucional na Constituição Federal de 1988: Entre Ativismo e Auto-Contenção. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 2, n.2, jul./dez. 2007.

VALE, André Rufino. É preciso repensar a deliberação no Supremo Tribunal Federal. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-fev-01/observatorio-constitucional-preciso-repensar-deliberacao-stf#author>> Acesso em: 15 set. 2017.