

Ofício 002/2020/GMGM

Brasília, 21 de outubro de 2020.

A Sua Excelência o Senhor
Ministro Presidente **Luiz Fux**
Supremo Tribunal Federal Brasília - DF

Assunto: Propostas de Alterações ao Regimento Interno

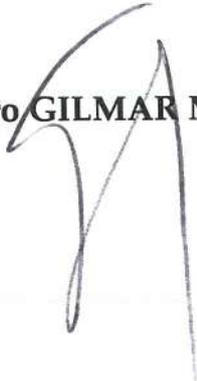
Senhor Presidente,

Com meu cordial cumprimento, remeto à Vossa Excelência para submissão à Comissão de Regimento Interno propostas de alteração do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF) que objetivam acrescentar o § 6º ao art. 21 do RISTF, bem como conferir nova redação aos §§ 2º e 4º do art. 317 do RISTF.

Esclareço, desde logo, que ambas as propostas visam a reforçar o espírito de colegialidade do STF, resguardando a segurança jurídica e a celeridade na tramitação dos recursos e ações originárias submetidas à jurisdição desta Corte.

Aproveito para reforçar os votos de estima e de desejos de uma virtuosa gestão presidencial.

Atenciosamente,


Ministro **GILMAR MENDES**

PROPOSTA DE EMENDA REGIMENTAL

(Proposta Ministro Gilmar Mendes)

*Altera dispositivos do Regimento Interno
do Supremo Tribunal Federal*

Art. 1º O art. 317 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal passa a ter a seguinte redação:

“Art. 317 (...)

(...)

§2º O agravo regimental será protocolado **nos próprios autos** e, sem qualquer outra formalidade, submetido ao prolator do despacho, que poderá reconsiderar o seu ato ou submeter o agravo ao julgamento do Plenário ou da Turma, a quem caiba a competência, computando-se também o seu voto.

(...)

§ 4º O agravo regimental não terá efeito suspensivo, salvo quando interposto contra decisões monocráticas que ordenem a remessa dos autos a instâncias inferiores por reconhecimento da incompetência superveniente do Supremo Tribunal Federal em inquéritos e ações penais originárias”. (NR)

Justificativa

Senhor Presidente,

Considerando a necessidade de reforço à colegialidade enfatizada por Vossa Excelência, inclusive com a aprovação da Emenda Regimental que devolveu ao Plenário a competência para o julgamento de processos



criminais originários, venho apresentar proposta de Emenda Regimental que busca garantir a manifestação do colegiado em decisões de declínio da competência proferidas no âmbito dos inquéritos e das ações penais que tramitam nesta Corte.

Com efeito, tenho identificado inúmeros processos nos quais o declínio da competência é realizado a partir de decisão monocrática do Relator, com a baixa imediata dos autos, mesmo diante da interposição de recurso pelas partes prejudicadas.

Nesses feitos, os recursos são desentranhados do processo e protocolados na classe "Petição", com o envio do feito às instâncias inferiores, antes mesmo do julgamento das irresignações defensivas.

Registro que tenho manifestado a minha divergência em relação a esse procedimento, durante as sessões em que esses recursos foram julgados.

É possível citar, a título quantitativo, para dimensionamento da questão e avaliação da pertinência da mudança, os seguintes processos, com a indicação dos inquéritos a que se encontram relacionados: a) PET 8179 e INQ 4716; b) PET 7833 e INQ 3985; c) PET 8193 e INQ 4261; d) PET 8185 e INQ 4314; e) PET 8186 e INQ 4437; f) PET 8462 e INQ 4487; g) PET 6727; h) PET 7716 e INQ 3594; i) PET 7832 e INQ 4415; j) PET 8134 e AP 1034; k) PET 8145 e INQ 4383; l) PET 8639 e INQ 4260.

Anote-se que os feitos acima mencionados foram obtidos a partir de uma rápida pesquisa realizada apenas com base nos processos que eram de competência da Segunda Turma, de modo que é possível e provável que existam outros casos semelhantes.

É importante registrar que em algumas situações as decisões monocráticas foram confirmadas pelo órgão colegiado.

Contudo, em outros casos o colegiado entendeu pela incompetência dos juízos indicados nas decisões monocráticas ou até mesmo pelos arquivamentos das investigações, o que causou inúmeros prejuízos às partes recorrentes, uma vez que após a baixa dos autos o processo tramita normalmente, inclusive com a apresentação e o recebimento de denúncia e a imposição de outras medidas restritivas de direito que são indevidamente publicizadas.



Destarte, entende-se que essas situações, que vão na contramão da valorização da colegialidade e da redução da monocratização da Corte sugeridas por Vossa Excelência, pode ser remediada a partir de duas simples mudanças.

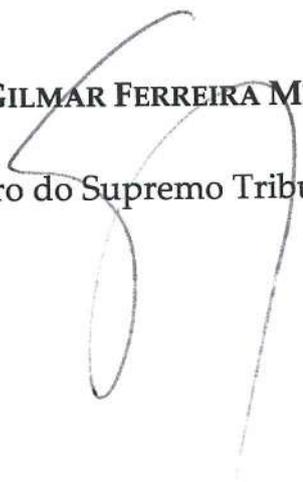
A primeira é a inclusão, no §2º do art. 317 do Regimento Interno, da obrigatoriedade do processamento do agravo regimental nos próprios autos do processo, independentemente da atribuição ou não de efeito suspensivo. Essa medida mantém a racionalidade do processo, promove a economia processual e impede a criação de novos incidentes em autos apartados.

A segunda é a previsão de efeito suspensivo ao agravo regimental em casos de decisões monocráticas de declínio de competência.

Registre-se que a atuação monocrática do Relator, em inquéritos e ações penais originárias, se refere precipuamente aos poderes instrutórios (inquirição de testemunhas, produção de provas, interrogatório dos acusados), não devendo ser indevidamente ampliada para decidir sobre a própria competência da Corte ou das instâncias inferiores, com relevantes impactos para as partes do processo, sem a participação dos demais Ministros integrantes do órgão julgador.

GILMAR FERREIRA MENDES

Ministro do Supremo Tribunal Federal



“Coisa estranha, pois se supomos que o juiz coletivo, viva vox legis, traz o Direito em seu corpo, em seu cérebro, ele sempre parece surpreso com suas tendências, suas contradições, e tem necessidade de recapitulações do Serviço de Documentação para lembrar-se do que ele próprio decidiu ao longo dos anos... É que os juízes tornam-se seres híbridos que têm a história estendida por séculos, como o romance Joseph Balsamo, de Alexandre Dumas, e eles são imortais como ele. Eles devem se informar sobre o que realmente quiseram, julgaram, pensaram, como um doente deve se informar sobre o funcionamento de seus próprios órgãos. Dir-se-ia um tipo de exame de consciência para medir, em tentativas, o que é sólido e frágil, seguro e flexível, indiscutível e reformável”. (LATOIR, Bruno. **A Fabricação do Direito: um estudo de etnologia jurídica**. São Paulo: Editora Unesp, 2019, p. 196).

PROPOSTA DE EMENDA REGIMENTAL
(Proposta Ministro Gilmar Mendes)

*Altera dispositivos do Regimento Interno
do Supremo Tribunal Federal*

Art. 1º O art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal passa a vigor com o acréscimo do seguinte § 6º:

“Art. 21(...)

(...)

§ 6º As medidas de que trata o inciso IV do *caput* que tiverem sido proferidas antes do início da vigência da nova redação do inciso V do *caput* deverão ser submetidas ao Plenário ou à respectiva Turma para referendo em até 180 (cento e oitenta) dias.”



Justificativa

Senhor Presidente,

Considerando a importância de reforçar a colegialidade das decisões do Supremo Tribunal Federal e o teor da proposta de Emenda Regimental III (Processo SEI 008509/2020) apresentada pelos eminentes Ministros **DIAS TOFFOLI** e **ROBERTO BARROSO**, submeto **proposta complementar de Emenda Regimental**, que visa a estabelecer regra de transição para que sejam submetidas às Turmas e ao Plenário, em até 180 (cento e oitenta) dias, as decisões de que trata o inciso IV do art. 21 do Regimento Interno do STF.

A redação atual do art. 21 fixa o rol de atribuições do relator. Dentre essas atribuições, o inciso IV prevê que o relator poderá *“submeter ao Plenário ou à Turma, nos processos da competência respectiva, medidas cautelares necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa”*. Já a redação atual do inciso V prevê que o relator poderá *“determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, ad referendum do Plenário ou da Turma”*.

Em Sessão Administrativa Virtual realizada entre os dias 29 de junho e 1º de julho, o Plenário iniciou a votação de proposta de Emenda Regimental apresentada pelos Eminentes Ministros **DIAS TOFFOLI** (então presidente) e **ROBERTO BARROSO**, que objetiva conferir a seguinte redação ao inciso V e ao § 5º do art. 21 do Regimento Interno do STF:

“Art. 21.

(...)

V – determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, submetendo-as imediatamente ao Plenário ou à respectiva Turma para referendo, preferencialmente em ambiente virtual.

(...) § 5º A decisão proferida nos termos do inciso V somente produzirá efeitos após a liberação do referendo para julgamento pelo colegiado competente, sendo o processo automaticamente inserido na pauta da sessão imediatamente posterior.”

A proposta apresentada pelos eminentes ministros busca revigorar a colegialidade do STF¹. Cria-se sistemática em que o Relator, ao deferir medida cautelar em qualquer processo de sua relatoria, submeta imediatamente essa decisão ao referendo do órgão colegiado competente (turma ou Plenário) por meio do sistema virtual. A sugestão de modificação do § 5º, por sua vez, trouxe uma regra de restrição da eficácia da medida cautelar.

A apreciação dessas propostas na Sessão Administrativa Virtual de 29 de junho e 1º de julho foi interrompida por pedidos de destaque formulados pelos Ministros GILMAR MENDES, RICARDO LEWADOWSKI e ROSA WEBER. Em Sessão Administrativa realizada por meio de videoconferência em 19 de agosto, ainda sob a presidência do Ministro DIAS TOFFOLI, o Plenário retomou a apreciação dessas propostas. Contudo, a votação foi novamente interrompida, dessa vez por pedido de vista do eminente Ministro LUIZ FUX. Diante da pendência de análise da Emenda Regimental III (Processo SEI 008509/2020), valho-me desta oportunidade para apresentar proposta complementar de emenda à redação do art. 21 do RISTF.

O fenômeno da “monocratização” do STF tem sido objeto de críticas da doutrina constitucional brasileira, sobretudo quanto às ações de controle abstrato de constitucionalidade². Em âmbito acadêmico, já destaquei, em diversas oportunidades, que a ampliação das hipóteses excepcionabilíssimas de decisões cautelares do relator em ADI, ADC, ADPF e ADO testa os limites da legitimidade da jurisdição constitucional³. Quanto à ADC, a propósito, há previsão legal expressa de que o Tribunal

¹ De acordo com a justificativa da proposta, inicialmente apresentada pelo Min. Roberto Barroso, o objetivo da alteração seria o de “dar maior ênfase à atuação colegiada da Corte”. Ainda de acordo com o eminente Ministro “dado o grande congestionamento da pauta, decorrente do excessivo volume de processos do Tribunal, o que se verifica, na realidade, é a subsistência, por anos a fio, de decisões monocráticas jamais submetidas ao exame do órgão colegiado competente”.

² Por todos cf. ARGUELHES, Diego Werneck. *Ministocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro* [Ministryocracy: The Individual Supreme Court in Brazilian Democracy]. Novos estudos CEBRAP, v. 37, p. 13-32, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000100013&nrm=iso e, mais recentemente, CLEMENTE, Hícaro Quintela de Medeiros. *Monocratização da Jurisdição Constitucional Brasileira: Racionalidade e Reenquadramento Democrático do Uso de Cautelares no Controle Abstrato de Normas*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2020, Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38861>.

³ MENDES, Gilmar Ferreira. VALE, André Rufino. Questões Atuais sobre as Medidas Cautelares no Controle Abstrato de Constitucionalidade. *Observatório da Jurisdição Constitucional*. Ano 5, 2011/2012 e

deve proceder, no prazo de cento e oitenta dias, à imediata apreciação da medida cautelar, sob pena de perda da sua eficácia (art. 21, parágrafo único, da Lei 9.868/1999)⁴.

Como explicado em artigo doutrinário, pela sistemática legal vigente, a superação da reserva de plenário só poderia ser autorizada nas estritas hipóteses do art. 10 da Lei 9.868/1999, ou ainda quando se cogitasse da aplicação analógica do § 1º do art. 5º da Lei 9.882/99:

A reserva de plenário para a decisão cautelar admite uma única exceção, precisamente definida no art. 10, caput, da Lei 9.868/99, a qual decorre não do caráter urgente de eventual medida, mas da impossibilidade de reunião de todos os membros do Tribunal nos períodos de recesso. Assim, obviamente, ante a impraticável reunião dos magistrados em sessão plenária nos períodos de recesso do Tribunal, o Regimento Interno da Corte confere poderes ao Ministro Presidente para decidir sobre questões urgentes (art. 13, VIII), o que envolve também os pedidos de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade.

Portanto, a única exceção à reserva de plenário prevista pela lei encontra-se no excepcional poder conferido ao Presidente do Supremo Tribunal Federal para decidir cautelarmente nos períodos de recesso e de férias. De toda forma, mesmo nessa hipótese excepcional, deverá a medida cautelar ser levada ao referendo do Tribunal Pleno tão logo termine o período de recesso ou de férias (art. 21, IV e V, RI-STF). Caberá ao Relator do processo (designado com a regular distribuição da ação, após o término do período de férias) levar ao referendo do Plenário a medida cautelar decidida pela Presidência. Em hipóteses excepcionais, poderá o próprio Presidente levar sua decisão ao referendo do Pleno, tal como já ocorreu no julgamento da ADI 3.929-MCQO, Rel. Min. Ellen Gracie (julgamento em 29-8-07, DJ de 11-10-0716)⁵.

A despeito da regulamentação da matéria, naquilo que aplicável às demais classes de ações abstratas, a *praxis* do STF nas duas últimas décadas

⁴ Art. 21. O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade, consistente na determinação de que os juízes e os Tribunais suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo.

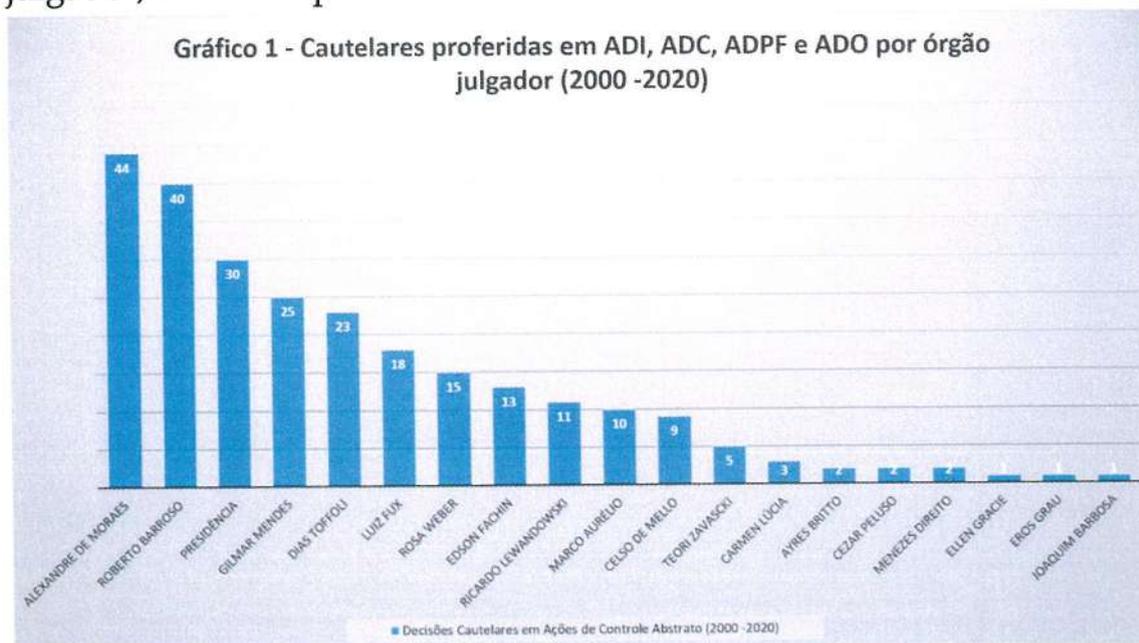
Parágrafo único. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo o Tribunal proceder ao julgamento da ação no prazo de cento e oitenta dias, sob pena de perda de sua eficácia.

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. VALE, André Rufino. Questões Atuais sobre as Medidas Cautelares no Controle Abstrato de Constitucionalidade. **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Ano 5, 2011/2012.

placitou modelo de prevalência da atuação singular dos ministros. Embora pesquisas empíricas já demonstrassem esse padrão, levantamento realizado pelo meu gabinete confirma a abrangência desse fenômeno.

No período compreendido entre 01 de janeiro de 2000 e 20 de outubro de 2020, foram prolatadas **255 (duzentas e cinquenta e cinco) decisões monocráticas** que suspendiam, total ou parcialmente, a eficácia normativa de leis ou emendas constitucionais impugnadas em sede de ADI ou ADPF, ou que determinavam a suspensão nacional de processos envolvendo a aplicação de dispositivo normativo questionado em sede de ADC.

O Gráfico 1, abaixo, sintetiza as cautelares proferidas por cada órgão julgador, durante o período⁶.



Fonte: Elaboração do Gabinete do Ministro Gilmar Mendes

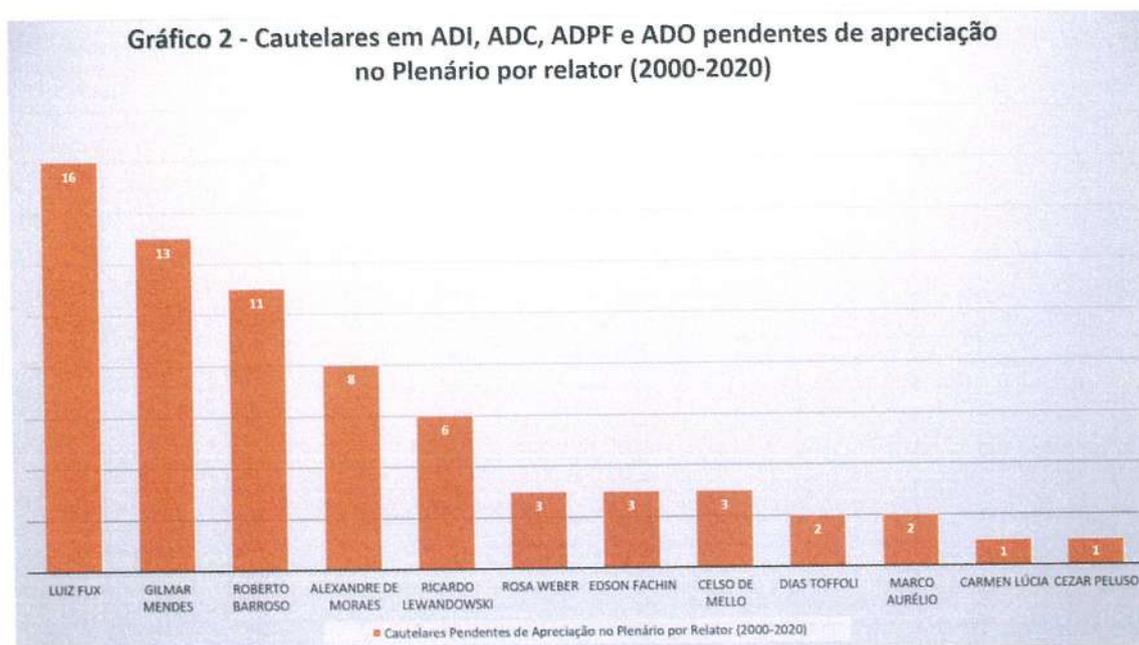
Entre 01 de janeiro de 2000 a 30 de junho de 2019, o Plenário analisou um total de **151 (cento e cinquenta e um) referendos de cautelares**, o que corresponde a uma média aproximada de **8 (oito) julgamentos por ano em ações de controle abstrato que tiveram cautelar deferida**.

Por outro lado, somente entre 01 de agosto de 2019 e 19 de outubro de 2020, o Pleno já analisou **42 (quarenta e duas) ações de controle abstrato**

⁶ Considerou-se a Presidência como órgão julgador autônomo, de modo que as decisões proferidas pelos Presidentes do STF durante suas respectivas gestões não foram contabilizadas novamente nas decisões proferidas por cada um dos magistrados.

com cautelares deferidas. Esse crescimento expressivo se deve, principalmente, à aprovação da Resolução 642/2019, durante a Gestão do Ministro Dias Toffoli, que ampliou o rol de processos que podem ser julgados em ambiente virtual. Trata-se de mudança relevantíssima para a preservação do espírito de colegialidade deste Tribunal.

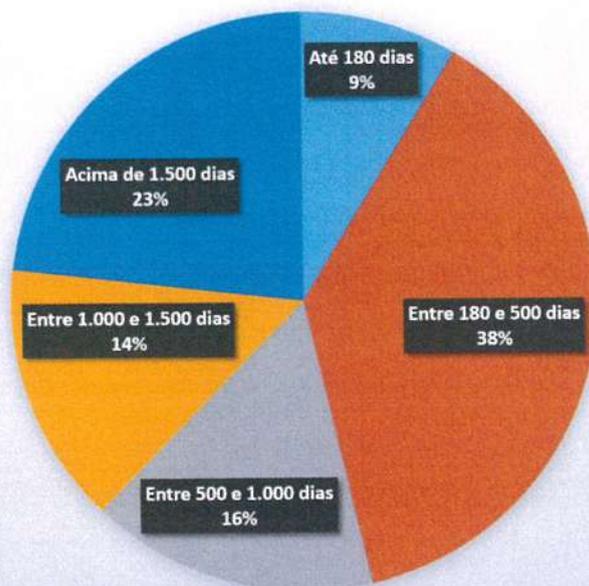
Apesar desses esforços, atualmente ainda há 69 (sessenta e nove) cautelares em ações de controle abstrato que pendem de análise pelo Colegiado maior. O Gráfico 2 abaixo reproduz o quantitativo por Relator. A lista completa de todas as cautelares em ações de controle abstrato pendentes de apreciação no Plenário encontra-se anexa à presente manifestação.



Fonte: Elaboração do Gabinete do Ministro Gilmar Mendes

A situação é especialmente crítica quando se examina o tempo de vigência das decisões monocráticas dentro desse universo de 69 (sessenta e nove) cautelares pendentes. Há no Tribunal pelo menos 5 (cinco) decisões monocráticas que estão vigentes sem referendo do Plenário há mais de 2.500 (dois mil e quinhentos) dias. O Gráfico 3 abaixo revela que 91% (noventa e um por cento) das decisões cautelares em ações de controle abstrato estão vigentes há mais de 180 (cento e oitenta) dias.

Gráfico 3 - Tempo de vigência das cautelares pendentes de análise pelo Plenário



Fonte: Elaboração do Gabinete do Ministro Gilmar Mendes

Esse quadro revela que, além de ser imperiosa a submissão imediata de cautelares ao referendo do Plenário *pro futuro*, é urgente estabelecer regra de transição para as decisões já proferidas. **Temas da mais absoluta relevância para a jurisdição constitucional encontram-se obstados de apreciação pelo Tribunal.**

Por todas essas razões, sugere-se a adoção de prazo de **180 (cento e oitenta) dias**, a contar da eventual publicação da Emenda Regimental III apresentada pelos eminentes Ministros DIAS TOFFOLI e ROBERTO BARROSO, para que os relatores submetam à análise colegiada os processos em que foram proferidas as decisões cautelares previstas no inciso IV do art. 21 do STF.

GILMAR FERREIRA MENDES

Ministro do Supremo Tribunal Federal