

Apresentação do Relatório do Supremo Tribunal do Brasil
na 1ª Assembleia da Conferência das Jurisdições Constitucionais
dos Países de Língua Portuguesa

Gilmar Ferreira Mendes

É com muito prazer que tenho a honra de apresentar o relatório do Supremo Tribunal Federal do Brasil e de participar de um evento desta magnitude, marcado pela rica troca de informações e de experiências entre as Cortes Constitucionais dos países de língua portuguesa. Após ouvirmos o relato de Angola, agora compete a mim a árdua tarefa de expor, em 20 minutos, os aspectos gerais da composição, da competência e do funcionamento do Supremo Tribunal Federal brasileiro, do qual fui Presidente no último mandato, de 2008 a 2010.

O Supremo Tribunal Federal é o órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro e – assim como os demais Tribunais Superiores – tem sede na Capital Federal, Brasília, e jurisdição em todo o território nacional.

É composto por onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos brasileiros natos, que possuam mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, além de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Os Ministros são indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado. Já empossados, pelo Presidente da República, só perderão o cargo por renúncia, aposentadoria compulsória, aos 70 anos de idade, ou por *impeachment*.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal é composto pelos onze Ministros e reúne-se ordinariamente às quartas e às quintas-feiras, sendo

presidido pelo Presidente do Tribunal. As Turmas, por sua vez, são duas, cada uma constituída por cinco Ministros e presidida em geral pelo mais antigo de seus membros, com sessões ordinárias às terças-feiras.

As sessões plenárias de julgamento são conduzidas pelo Presidente do Tribunal. Nos processos de controle abstrato de constitucionalidade, é exigido um *quorum* mínimo de 8 ministros. A questão constitucional será decidida se houver pelo menos 6 votos no sentido da procedência ou da improcedência da ação, e os votos são revelados apenas na sessão de julgamento, em caráter público, sendo possível a um Ministro, ao sentir a necessidade de refletir melhor sobre o tema debatido, fazer pedido de vista do processo.

Finalizado o julgamento, cabe ao relator do processo, ou ao condutor do voto vencedor, redigir o acórdão, que será publicado no Diário da Justiça, de edição diária e circulação nacional, da imprensa oficial brasileira. Além dessa publicação, o julgamento é disponibilizado a todos na página oficial do Supremo Tribunal Federal.

Aqui, chamo a atenção dos Senhores a um aspecto interessante da jurisdição constitucional brasileira: a ampla publicidade e a organização dos julgamentos e dos atos processuais.

Ao contrário do que ocorre em diversos sistemas de justiça constitucional, as sessões de julgamento do Supremo Tribunal Federal, no exercício de sua jurisdição constitucional, são amplamente públicas, sendo as sessões plenárias transmitidas ao vivo pela “TV Justiça”, canal aberto de televisão, e pela “Rádio Justiça”, ambos com alcance em todo o território nacional.

Em relação ao Presidente do Tribunal, este é eleito, por voto secreto, pelos próprios Ministros, e seu mandato tem a duração de dois anos, vedada a reeleição para o período seguinte. Entre as atribuições do Presidente, estão as de velar pelas prerrogativas do Tribunal; representá-lo perante os demais Poderes e autoridades; dirigir-lhe os trabalhos e presidir-lhe as sessões plenárias.

Essas são, de forma extremamente resumida, as principais características da estrutura do Supremo Tribunal Federal do Brasil. Passo, agora, a uma segunda etapa, em que abordarei, ainda que brevemente, aspectos essenciais do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro.

Enfatizo aqui que nossa jurisdição constitucional foi construída em um ambiente democrático e republicano, apesar das interrupções causadas pelos regimes autoritários, e possui uma forma híbrida, com características marcantes de ambos os clássicos modelos de controle de constitucionalidade, o sistema norte-americano e o europeu-continental.

Hoje, a Jurisdição Constitucional no Brasil pode ser caracterizada pela originalidade e diversidade de instrumentos processuais destinados à fiscalização da constitucionalidade dos atos do Poder Público e à proteção dos direitos fundamentais. Menciono, neste ponto, o *mandado de segurança* – uma criação genuína do sistema constitucional brasileiro – o *habeas corpus*, o *habeas data* e o *mandado de injunção*, a *ação civil pública* e a *ação popular*, estas duas últimas instrumentos de defesa de interesses difusos e coletivos.

Essa diversidade de ações constitucionais próprias do modelo difuso, que, a propósito, no sistema brasileiro pode ser feito por qualquer juiz ou tribunal, é ainda complementada por uma variedade de instrumentos voltados ao exercício do controle abstrato de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, como a *ação direta de inconstitucionalidade*, a *ação direta de*

inconstitucionalidade por omissão, a ação declaratória de constitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Apenas um grupo específico possui legitimidade para propositura dessas ações, no caso, o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa, os Governadores de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional.

De forma sintética, a **ação direta de inconstitucionalidade** é o instrumento destinado à declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, e seu parâmetro de controle é, exclusivamente, a Constituição Federal. É uma ação regulada por lei, que prevê, inclusive, a possibilidade de o relator admitir a participação de *amicus curiae* no processo.

As decisões proferidas em ação direta de inconstitucionalidade possuem eficácia *ex tunc*, *erga omnes* e *efeito vinculante* para todo o Poder Judiciário e para todos os órgãos da Administração Pública, direta e indireta, sem abranger, todavia, o Poder Legislativo.

O fato de a decisão possuir efeito vinculante torna possível o ajuizamento de Reclamação perante o Supremo Tribunal Federal, para fazer valer a autoridade de sua decisão, quando esta tiver sido desrespeitada por algum órgão do Judiciário ou do Executivo.

É válido ressaltar que o Supremo Tribunal Federal tem evoluído na adoção de novas técnicas de decisão no controle abstrato de constitucionalidade. Além das muito conhecidas técnicas de interpretação, como a interpretação conforme a Constituição ou a declaração de inconstitucionalidade sem a

pronúncia da nulidade, são também muito utilizadas as técnicas de limitação ou restrição de efeitos da decisão, o que possibilita a declaração de inconstitucionalidade com efeitos *pro futuro* a partir da decisão ou de outro momento que venha a ser determinado pelo tribunal.

A **ação declaratória de constitucionalidade** é, por sua vez, o instrumento destinado à declaração da *constitucionalidade* de lei ou ato normativo federal. Tem-se considerado, por isso, que a ação declaratória de constitucionalidade seria uma ação direta de inconstitucionalidade de sinal trocado, ressaltando-se o caráter dúplice ou ambivalente desses instrumentos.

Além da legitimidade ativa em abstrato, é imprescindível, neste caso, que também exista uma legitimidade para agir *in concreto*, que se relaciona com a existência de um estado de incerteza gerado por dúvidas ou controvérsias sobre a legitimidade da lei, ou seja, não se afigura admissível a propositura de ação declaratória de constitucionalidade se não houver *controvérsia* ou *dúvida* relevante quanto à legitimidade da norma.

As decisões proferidas em ação declaratória de constitucionalidade também possuem eficácia *ex tunc*, *erga omnes* e efeito vinculante para todo o Poder Judiciário e para todos os órgãos da Administração Pública, direta e indireta.

Já a **ação direta de inconstitucionalidade por omissão** é o instrumento destinado à aferição da inconstitucionalidade da omissão dos órgãos competentes na concretização de determinada norma constitucional, sejam eles órgãos federais ou estaduais, seja a sua atividade legislativa ou administrativa, desde que se possa, de alguma maneira, ferir a efetividade da Constituição.

Nesse sentido, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão pode ter como objeto tanto a omissão total do legislador, quanto a omissão

parcial, ou o cumprimento incompleto ou defeituoso de dever constitucional de legislar.

Aqui, o Supremo Tribunal Federal tinha o entendimento de que a decisão que declara a inconstitucionalidade por omissão autorizaria o Tribunal apenas a cientificar o órgão inadimplente para que este adotasse as providências necessárias à superação do estado de omissão inconstitucional.

Entretanto, em recentes decisões, o Plenário do Tribunal passou a adotar o entendimento de que, diante da prolongada duração do estado de omissão, é possível que a decisão proferida pelo STF adote providências aptas a regular a matéria objeto da omissão por prazo determinado ou até que o legislador edite norma apta a preencher a lacuna.

Ressalte-se que, nesses casos, o Tribunal, sem assumir compromisso com o exercício de uma típica função legislativa, passou a aceitar a possibilidade de uma *regulação provisória do tema pelo próprio Judiciário*. O Tribunal adotou, portanto, uma moderada *sentença de perfil aditivo*, introduzindo modificação substancial na técnica de decisão da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

O Tribunal também passou a considerar a possibilidade de, em alguns casos específicos, indicar um prazo razoável para a atuação legislativa, ressaltando as consequências desastrosas para a ordem jurídica da inatividade do Legislador no caso concreto.

Passo, enfim, à rápida exposição da **arguição de descumprimento de Preceito Fundamental**.

Nos termos da lei que a regulamenta, cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental para evitar-se ou reparar-se lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público, e, também, quando for

relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição.

É muito difícil indicar, a *priori*, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e julgamento da arguição de descumprimento. A lei que a regulamenta impõe, por sua vez, que esta arguição só será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade.

É o que ocorre, fundamentalmente, nas hipóteses relativas ao controle de legitimidade do direito pré-constitucional, do direito municipal em face da Constituição Federal e nas controvérsias sobre direito pós-constitucional já revogado ou cujos efeitos já se exauriram. Nesses casos, diante do não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, não há como deixar de se reconhecer a admissibilidade da arguição de descumprimento.

Assim como nos demais instrumentos do controle abstrato, o relator poderá admitir a participação de *amici curiae* e aplicar à decisão as técnicas de modulação de seus efeitos, que mencionei anteriormente. Julgada a ação, deverão ser comunicadas as autoridades responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se, se for o caso, as condições e o modo de interpretação e de aplicação do preceito fundamental.

Aponto, ainda, a função do Supremo Tribunal Federal na fiscalização da constitucionalidade das decisões proferidas pelos demais juízes e tribunais, por meio do *recurso extraordinário*.

Esse recurso é instrumento processual-constitucional destinado a assegurar a verificação de eventual afronta à Constituição em decorrência de decisão judicial proferida em última ou única instância do Poder Judiciário.

Desde 2004, o recorrente também deve demonstrar a *repercussão geral* das questões constitucionais discutidas no caso. O instituto da repercussão geral foi criado com o objetivo de solucionar o problema da crise numérica do recurso extraordinário. Sua admissão deverá, com isso, passar pelo crivo da Corte referente à repercussão geral da questão constitucional nele versada. Esta análise é feita pelos ministros completamente por meio eletrônico.

De acordo com essa inovação legal, para efeito de repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que *ultrapassem os interesses subjetivos da causa*. Haverá também repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal.

Caso o Tribunal negue a existência da repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, os quais serão indeferidos liminarmente. As decisões pela inexistência da repercussão geral são irrecorríveis, valendo para todos os recursos que versem sobre questão idêntica.

Na medida em que tende a reduzir drasticamente o volume numérico de processos que chegam à Corte, assim como a limitar o objeto dos julgamentos a questões constitucionais de índole objetiva, a nova exigência da repercussão geral no recurso extraordinário abre promissoras perspectivas para a jurisdição constitucional no Brasil.

Ao mesmo tempo, o Supremo Tribunal Federal do Brasil tem aperfeiçoado os mecanismos de abertura do processo constitucional a uma pluralidade de sujeitos cada vez maior, com a possibilidade de intervenção no processo de outros órgãos ou entidades, denominados *amicus curiae*, para que estes possam se manifestar sobre a questão constitucional em debate.

Esse modelo pressupõe não só a possibilidade de o Tribunal se valer de todos os elementos técnicos disponíveis para a apreciação da legitimidade do ato questionado, mas também um amplo direito de participação por parte de terceiros interessados.

Além da intervenção de *amicus curiae*, a lei que o institui permite que o Supremo Tribunal Federal, em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato, requisite informações adicionais, designe peritos ou comissão de peritos para que emitam parecer sobre a questão, ou realize audiências públicas destinadas a colher o depoimento de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

O Tribunal tem utilizado amplamente esses novos mecanismos de abertura procedimental, com destaque para as audiências públicas recentemente realizadas no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.510/DF, na qual se discutiu o polêmico tema da pesquisa científica com embriões humanos, e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 54, na qual se discutiu o tema do aborto de fetos anencéfalos.

Assim, é possível afirmar que a Jurisdição Constitucional no Brasil adota, hoje, um modelo procedimental que oferece alternativas e condições que tornam possível, de modo cada vez mais intenso, a interferência de uma pluralidade de sujeitos, argumentos e visões no processo constitucional, bem como uma constante busca pela celeridade e por novos procedimentos que viabilizem um trabalho mais efetivo e que concretize cada vez mais a assunção, pelo Supremo Tribunal Federal, do típico papel de um verdadeiro Tribunal Constitucional.