

F U N D A Ç Ã O

F E R N A N D O
H E N R I Q U E
C A R D O S O

A Responsabilidade pela Última Palavra

Contribuição para
o aperfeiçoamento
institucional da jurisdição
constitucional brasileira

Outubro de 2025

Sumário Executivo

F U N D A Ç Ã O

FERNANDO
HENRIQUE
CARDOSO

A Responsabilidade pela Última Palavra

Contribuição para
o aperfeiçoamento
institucional da jurisdição
constitucional brasileira

Outubro de 2025

Sumário Executivo

Este documento foi produzido sob a coordenação de **Oscar Vilhena, Sergio Fausto** e **Ana Laura Barbosa**, a partir de discussões com um renomado grupo de juristas e cientistas sociais que subscrevem este o documento (em ordem alfabética):

Antonio Cezar Peluso
Ary Oswaldo Mattos Filho
Beatriz Montenegro Castelo
Beto Vasconcelos
Celso Cintra Mori
Celso Fernandes Campilongo
Daniel Sarmento
Diego Arguelhes
Fernando Lottenberg
Gabriel Sampaio
Joaquim Falcão
José Afonso da Silva

José Carlos Dias
José Eduardo Cardozo
Luciana Gross Cunha
Maria Hermínia Tavares de Almeida
Maria Tereza Sadek
Marina Dias
Miguel Reale Júnior
Octávio Pinto e Silva
Rubens Glezer
Theo Dias
Virgílio Afonso da Silva

Também são subscritores:

- **Diogo Leonardo Machado de Melo**, presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP)
- **Guilherme Carnelós**, presidente do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD)
- **Isabel Cristina de Medeiros Tormes**, presidente da Associação dos Advogados Trabalhistas de São Paulo (AATSP)
- **Leonardo Sica**, presidente da Ordem dos Advogados do Brasil – seção São Paulo (OAB SP)
- **Renata Mariz**, presidente da Associação dos Advogados de São Paulo (AASP)

Revisão:
Otávio Dias

Projeto Gráfico:
Felipe Martins

Diagramação:
Bruno Ortega

Introdução

A missão da Fundação Fernando Henrique Cardoso é preservar e atualizar, em diálogo com os desafios do presente e do futuro, o legado do seu fundador. É dele a frase “a democracia foi a causa da minha geração”. Formada na luta contra o autoritarismo, a geração do presidente Fernando Henrique liderou a redemocratização do país. A Constituição de 1988 foi um ponto culminante desse processo. Nela, reservou-se um lugar central para o STF na arquitetura institucional do país, em particular na proteção dos direitos e das garantias fundamentais e do próprio regime democrático.

Com a polarização crescente, característica dos últimos anos, o STF ganhou um protagonismo inédito na cena política brasileira. A preocupação em preservá-lo como guardião das regras fundamentais do jogo democrático levou a Fundação Fernando Henrique Cardoso a reunir um grupo de juristas e cientistas sociais com a intenção de propor medidas visando contribuir para o aprimoramento da jurisdição constitucional brasileira. O texto que ora apresentamos é o produto dessa iniciativa.

Ao longo das últimas três décadas, o STF foi intensamente demandado por partidos políticos, atores institucionais e setores da sociedade a resolver os mais diversos conflitos de natureza constitucional. No exercício de suas atribuições, assumiu um papel central na proteção dos direitos fundamentais; na solução de tensões entre os Poderes da República, assim como entre os entes da Federação; decidiu sobre a constitucionalidade de políticas públicas e planos governamentais; supriu omissões inconstitucionais dos demais poderes; bem como julgou criminalmente altas autoridades submetidas à sua jurisdição. Com a ascensão ao poder de lideranças hostis à Constituição, a partir de 2018, o STF desempenhou papel essencial na defesa da democracia.

Difícil pensar em um tema relevante da vida nacional que não tenha sido levado à consideração do Supremo Tribunal Federal. Neste período, proferiu milhares de decisões acertadas, mas também tomou muitas decisões polêmicas ou equivocadas. Em face desse protagonismo tem tido sua autoridade submetida a crescente contestação. Esse processo torna-se ainda mais preocupante num contexto de acirrada hostilidade às instituições constitucionais, que tem lugar não apenas no Brasil.

A Responsabilidade pela Última Palavra

Os ataques ao sistema de justiça, em especial às Cortes constitucionais, assim como as tentativas de capturá-las, tornaram-se práticas recorrentes do repertório do populismo autoritário, como demonstram os casos da Venezuela, da Hungria, da Turquia, da Índia, dos Estados Unidos e, mais recentemente, do México. No Brasil, não foi diferente.

Esse cenário já preocupante foi agravado com as sanções aplicadas pelo atual governo norte-americano ao Brasil e especialmente pelas sanções e ameaças dirigidas a ministros do Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de intimidar o tribunal e de obstruir o devido andamento de processos judiciais relacionados aos atentados contra o Estado Democrático de Direito.

Em tempos de regressão do constitucionalismo democrático, é fundamental que todos os esforços sejam feitos para a preservação da independência e da autoridade dos tribunais constitucionais.

Nas democracias contemporâneas, a independência e a autoridade dos tribunais constitucionais têm origem na Constituição do país, que lhes atribui uma série de competências e prerrogativas. O reconhecimento dessa autoridade, no entanto, depende da capacidade desses tribunais de exercerem essas competências e prerrogativas de forma imparcial e objetiva, proferindo decisões consistentes com a Constituição e coerentes entre si. Mais do que isso, é necessário que os diversos interlocutores submetidos à sua jurisdição reconheçam que os tribunais constitucionais atuam em conformidade com os princípios do devido processo. Quando isso não ocorre, sua autoridade entra em declínio, e, com isso, a capacidade de defender os direitos fundamentais e as regras do jogo democrático também declina.

No Brasil, pesquisas de opinião têm apontado para uma redução da confiança no Supremo Tribunal Federal por parcela da população. A ampliação de críticas da academia e da mídia especializada, o aumento no conflito com outros Poderes políticos, assim como uma maior tensão com as demais instâncias judiciais, podem ser uma indicação de que estamos testemunhando um perigoso processo de erosão da autoridade do STF. Nesse contexto, ele fica mais vulnerável a setores hostis à democracia constitucional, que ameaçam descumprir suas decisões, restringir suas competências, ou mesmo promover o afastamento de ministros.

A Responsabilidade pela Última Palavra

A autoridade do Supremo tem sido afetada por três fatores fundamentais. Em primeiro lugar, pela percepção de que o tribunal não conta com regras claras de conduta que assegurem sua imparcialidade. Em segundo lugar, pelo déficit de colegialidade decorrente do exacerbado protagonismo jurisdicional de seus membros individualmente. Um terceiro fator a impactar a autoridade do tribunal está relacionado à dificuldade do STF de converter sua vasta jurisprudência, formada por milhares de casos decididos anualmente, em um corpo coerente e consistente de precedentes, que seja capaz de guiar a conduta dos demais tribunais, estabilizando expectativas jurídicas e fortalecendo a integridade e a isonomia na aplicação do direito.

Atento a esses desafios, o presente documento apresenta um conjunto de preocupações e propostas de aperfeiçoamento da jurisdição constitucional brasileira. Todas as propostas aqui sugeridas podem ser implementadas por decisão do próprio Supremo Tribunal Federal, sem a necessidade de mudanças legislativas ou constitucionais, que poderiam, neste momento, tornar a jurisdição do STF mais vulnerável.

As sugestões estão subdivididas em três espécies: (i) sugestões que têm por objetivo o fortalecimento da colegialidade e o aprimoramento do processo deliberativo; (ii) sugestões voltadas à melhoria do sistema de precedentes e da relação do STF com as demais instâncias do sistema de justiça; (iii) sugestões voltadas ao fortalecimento da imagem pública e reputação do tribunal, como esfera imparcial de aplicação do direito.

Aperfeiçoamento do processo decisório

A colegialidade é um elemento constitutivo da autoridade do STF. Como instituição responsável por proferir a última palavra em diversas questões de natureza constitucional, não deve fazê-lo por meio de seus membros individualmente, ou mesmo por decisões coletivas que não sejam expressão de um processo deliberativo efetivamente colegiado. O processo decisório do STF tem sido historicamente criticado em razão do excesso do individualismo, problema agravado pela expansão do plenário virtual. É necessário reconhecer os recentes avanços liderados pelos Ministros Rosa Weber e Luiz Roberto Barroso, com a finalidade de ampliar a colegialidade.

A lista a seguir ilustra alguns dos possíveis caminhos institucionais à disposição do STF para mitigar problemas de individualismo decisório no tribunal, que poderiam ser implementadas sem reformas legislativas:

1. Criação de incentivos à deliberação nas sessões presenciais de julgamento

- » Obrigatoriedade de circulação antecipada dos votos dos relatores entre os pares;
- » Apresentação de votos mais concisos na sessão de julgamentos;
- » Abandono da tradição de juntada de votos escritos em todos os julgamentos;
- » Aprimorar o espaço dedicado às sustentações orais. Neste sentido, é positiva a iniciativa do próprio STF de estabelecer sessões destinadas à oitiva de sustentações orais em data anterior à sessão de julgamento, permitindo que os argumentos sejam apresentados antes da redação dos votos. Seria importante, no entanto, assegurar a presença de todos os ministros para a oitiva das sustentações orais.

2. Diminuição da fragmentação e do individualismo decisório

- » Significativa restrição de medidas cautelares monocráticas a casos de absoluta urgência, como aquelas envolvendo prisão ou violação de direitos indisponíveis, como em outras cortes de natureza constitucional ao redor do mundo;
- » Regulamentação das audiências de conciliação no âmbito do STF, estabelecendo limites claros aos temas que não podem ser objeto de conciliação, assim como às condutas permitidas aos relatores no curso dessas audiências;
- » Redução do prazo para devolução dos autos para julgamento após pedido de vista, que atualmente é de 90 dias úteis;
- » Adoção de outras medidas para incentivar que os pedidos de vista sejam absolutamente excepcionais, tais como exigência de fundamentação específica;
- » Estabelecimento de um prazo para sinalização, pelo relator, de que o processo está pronto para ser votado (liberação dos autos para julgamento), após o qual os autos seriam automaticamente liberados para julgamento;
- » Criação de mecanismos colegiados para inclusão, por voto da maioria, de processos no calendário de julgamentos, quando houver resistência da presidência.

3. Modificação das regras que disciplinam o ambiente virtual:

- » Vedação da realização de julgamentos de mérito ou de processos complexos ou paradigmáticos no ambiente virtual;
- » Aprimoramento da interface de deliberação no ambiente virtual, permitindo trocas de mensagens, edições nos votos no curso do julgamento virtual, bem como votações apartadas de teses de repercussão geral;
- » Liberação automática dos autos para julgamento após pedido de destaque;
- » Vedação do cancelamento de pedidos de destaque no ambiente virtual.

Qualificação do sistema de precedentes e da relação com os demais tribunais

Uma das funções fundamentais do STF é guiar, por meio de seus precedentes, a aplicação da Constituição Federal e das leis pelos demais tribunais, promovendo segurança jurídica, isonomia e a integridade do sistema jurídico. A construção da autoridade do tribunal passa, assim, pela sua capacidade de estabelecer precedentes que efetivamente orientem suas futuras decisões assim como as decisões a serem tomadas pelas demais instâncias do judiciário.

Dentro do amplo espectro de escolhas institucionais disponível ao tribunal, são ilustradas a seguir algumas medidas e técnicas que poderiam fortalecer uma cultura de precedentes:

1. Respeito aos precedentes firmados em casos anteriores

- » Apresentação de robustas justificações na hipótese de superação dos precedentes ou para a realização de uma distinção no caso concreto;
- » Demonstração de estrita aderência das decisões monocráticas residuais à jurisprudência dominante.

2. Fortalecimento da interlocução com outros tribunais

- » Fortalecimento da interlocução com os demais tribunais, encorajando a observância de precedentes, ouvindo tribunais inferiores sobre dificuldades ou dúvidas na implementação de suas teses;
- » Evitar o emprego das reclamações constitucionais em substituição a recursos, especialmente sem oitiva das partes e supressão de instâncias.

3. Estabelecimento de estândares de auto contenção

- » Desenvolvimento de doutrinas mais estritas de admissibilidade e cabimento de ações pelo tribunal;
- » Desenvolvimentos de doutrinas mais claras sobre os contornos das competências do Poder Judiciário e do próprio STF, em face dos demais Poderes;
- » Desenvolvimento e estabilização de estândares interpretativos para distintas áreas do direito constitucional, que favoreçam a segurança jurídica.

4. Aprimoramento na redação de decisões

- » Redação de acórdãos que manifestem com mais clareza qual é a questão jurídica sobre a qual o tribunal está se debruçando, o que foi decidido e quais foram os fundamentos da decisão, oferecendo parâmetros mais precisos aos destinatários das decisões;
- » Definição de parâmetros mais claros à confecção de ementas, como aqueles previstos na Resolução 154/24, do CNJ;
- » Regulamentação do instituto das teses, definindo em quais espécies de processos elas poderão ser firmadas, quem as proporá e em quais casos, qual será a sua estrutura redacional e o seu grau de abstração.

Fortalecimento da reputação pública do Tribunal

A autoridade dos tribunais constitucionais é, em grande medida, uma consequência da reputação construída a partir da interação com distintos públicos (audiências, no jargão jurídico). Por isso, a redução da confiança no STF em variados setores pode afetar sensivelmente sua capacidade de cumprir sua missão institucional.

O mérito de suas decisões dificilmente agradará a todos, sobretudo quando decide sobre questões controvertidas ou exerce sua função contramajoritária. Por isso, o caminho para o fortalecimento reputacional passa pelo rigor no procedimento e por esforços para construir uma imagem de integridade e imparcialidade. Para tanto, sugere-se a adoção das seguintes medidas:

1. Adoção pelo STF de um Código de Conduta, compatível com as funções de um tribunal de natureza constitucional.

Em linha com nossa legislação processual e códigos de conduta em bom funcionamento em outras democracias, esse Código deverá conter:

- » Cláusulas gerais relativas às obrigações dos ministros e ministras de preservarem a percepção social de imparcialidade, integridade, honestidade e reputação do tribunal.
- » Cláusulas específicas voltadas a assegurar a imparcialidade dos ministros e ministras no exercício da fundação judicial;
- » Cláusulas específicas que regulem as manifestações públicas e a participação de ministros e ministras em eventos públicos ou privados, que possam prejudicar a reputação do tribunal.
- » Cláusulas específicas que proíbam ex-ministros e ex-ministras de atuarem junto ao tribunal após deixarem a magistratura por período mais amplo;
- » Cláusulas gerais que regulem as obrigações de ministros e ministras de declararem remuneração ou benefícios por participação em atividades externas ao tribunal.

2. Fortalecimento da prestação de contas sobre a imparcialidade

- » Adoção de regras mais claras sobre impedimento ou suspeição, possibilitando:
 - » Enfrentamento colegiado de arguições de impedimento e suspeição que representem questionamentos plausíveis, ainda que infundados;
 - » Revisitar a decisão que declarou constitucional o art. 144, III, do Código de Processo Civil, comunicando uma mensagem pública de comprometimento com a lisura dos processos;
 - » Adoção da prática, por cada ministro, de declarar-se suspeito sempre que houver uma dúvida pública legítima a respeito de sua imparcialidade, exceto nas excepcionais situações em que se constate, com adequada fundamentação, uma tentativa de manipulação da jurisdição do tribunal, a ser analisada pelo colegiado.

Conclusão

Ainda que as raízes da crise de autoridade do Supremo Tribunal Federal envolvam fatores complexos, muitos deles fora do controle do tribunal, há um conjunto de medidas que podem ser adotadas pelo próprio STF, por meio de modificações em sua conduta e no regimento interno, assim contribuindo para o fortalecimento de sua autoridade.

Este documento sugere a adoção de medidas em três frentes distintas visando: (i) o aprimoramento do processo de deliberação e fortalecimento da colegialidade; (ii) o fortalecimento de um sistema de precedentes; e (iii) a adoção de um código de conduta que incentive a construção e a consolidação de uma imagem pública de imparcialidade, integridade e honorabilidade do tribunal.

Em um contexto de ascensão global de populismos autoritários e de crescente hostilidade às instituições do Estado Democrático de Direito, é imperativo que as instituições responsáveis por assegurar as regras do jogo democrático e proferir a “última palavra” em temas de máxima relevância para a comunidade, demonstrem que suas decisões são fruto de um processo imparcial, objetivo e íntegro da aplicação da lei.

Para acessar este
policy paper na íntegra,
utilize esse **QR Code**.

