

**LUIZ FERNANDO GOMES ESTEVES**

**A construção da pauta do Supremo Tribunal Federal:  
Quem, o quê, e como**

Tese de Doutorado

Orientador: Prof. Dr. Luís Virgílio Afonso da Silva

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo-SP**

**2022**

**LUIZ FERNANDO GOMES ESTEVES**

**A construção da pauta do Supremo Tribunal Federal:**

**Quem, o quê, e como**

Tese apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Dr. Luís Virgílio Afonso da Silva.

**VERSÃO CORRIGIDA**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo-SP**

**2022**

Esteves, Luiz Fernando Gomes

A construção da pauta do Supremo Tribunal Federal: Quem, o que, e como / Luiz Fernando Gomes Esteves; orientador Luís Virgílio Afonso da Silva -- São Paulo, 2022.

269f.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2022.

1. Supremo Tribunal Federal. 2. Desenho institucional. 3. Pauta de julgamentos. I. Silva, Luís Virgílio Afonso, orient. II. Título.

## AGRADECIMENTOS

Ao Cefet-RJ, e especificamente aos colegas da coordenação do curso de graduação em Administração do campus Valença, pela concessão de afastamento para a capacitação, o que permitiu a minha dedicação integral aos estudos durante os três anos de doutorado. A tese é fruto do investimento público em educação, desde a concessão de bolsa para que fizesse a minha graduação em direito, até o mestrado e o doutorado, cursado em universidades públicas com o auxílio financeiro do instituto federal do qual sou professor.

Agradeço ao meu orientador, Virgílio Afonso da Silva, não apenas pelas muitas conversas e ajuda durante a orientação da tese, mas, sobretudo, pelo exemplo diário de seriedade acadêmica e pelo esforço na construção de ambientes em que as pessoas se sintam livres para discutir suas ideias.

A decisão de participar do processo seletivo do doutorado na USP surgiu de uma conversa com o prof. Diego Werneck Arguelhes, ainda em 2017. Não fosse essa conversa, é provável que hoje eu não tivesse a certeza de que o meu lugar é na academia. Desde então, eu tenho o privilégio de contar a amizade, a ajuda, os memes, e a interlocução diária sobre o que acontece no STF.

Também sou grato a Diego e à profa. Patrícia Perrone pelos comentários ao projeto que deu origem à tese, por ocasião da qualificação. A discussão me fez corrigir caminhos e confiar mais no material que eu tinha até então. Agradeço, ainda, pela participação na banca de defesa da tese, e estendo os agradecimentos aos professores Conrado Hubner Mendes, Rogerio Arantes e Juliana Cesario Alvim.

A tese que apresento a seguir é fruto de uma construção conjunta, ainda que eu seja o responsável por redigi-la integralmente. No grupo de pesquisa constituição, política e instituições (copi), da Faculdade de Direito da USP, discuti o projeto com diversos membros, e pelo menos três textos que foram incorporados à redação final da tese. Além disso, as discussões sobre os textos de outros membros do grupo foram úteis para que eu repensasse diversos pontos da pesquisa, em vários momentos. Por isso, agradeço a todos os membros do grupo!

A partir da metade do doutorado, tive o prazer de fazer parte do grupo Judiciário e Democracia (JUDE), sediado no Departamento de Ciência Política da USP, e coordenado pelo professor Rogerio Arantes. No JUDE aprendo semanalmente – mas ainda não entendo nada

sobre regressão logística –, e tive oportunidade de discutir o meu projeto e de compartilhar algumas inseguranças durante a execução. Agradeço muito ao prof. Rogerio, e ao Jeferson Mariano Silva, Amanda Melillo de Matos, Tailma Venceslau, Gabriela Armani, Daniel Bogéa, Thiago Fonseca, Rodrigo Martins, Fabiana Rodrigues, Pedro Castro, Guilherme Jardim, Helena Funari, Cássio Oliveira, Renata Sayeg, Thiago Moreira e Pedro Campos.

Durante o doutorado, fui bolsista de pesquisa da FGV Direito Rio, em projeto liderado pelo prof. Thomaz Pereira, com quem muito aprendi sobre STF e metodologia. Afirmando, sem dúvidas, que sem essas conversas o banco de dados que elaborei para a tese seria muito pior.

Trechos da tese também foram discutidos no Mare Incognitum e no capítulo brasileiro do ICON-S, em mesas coordenadas pelos professores Alexandre Araújo Costa e Eneida Desiree Salgado, a quem também agradeço pelos comentários.

Tive a sorte de participar, ao longo de 2021, de discussões de vários textos sobre os temas de seleção de casos e elaboração da pauta de julgamentos com Diego Werneck Arguelles, Ivar Hartmann, Helena Funari e Ana Laura Barbosa, o que também ajudou muito a enriquecer a bibliografia da tese e a refinar os argumentos e a metodologia do trabalho.

A pesquisa só foi possível pela disposição dos muitos entrevistados em compartilhar valiosas informações de suas vidas profissionais, agradeço a todas e todos pela disponibilidade e pela sinceridade dos relatos.

Não é fácil a tarefa de fazer com que as pessoas topem compartilhar informações sobre suas atuações profissionais a troco de nada, porém, contei com tanta ajuda no processo que não posso dizer que a tarefa foi particularmente difícil. Sem a ajuda de Felipe Recondo as entrevistas seriam piores e em número muito inferior. O professor Joaquim Falcão conversou comigo por horas sobre o meu projeto, e foi muito generoso em construir pontes para ricas entrevistas. Além deles, muitos dos entrevistados não só ajudaram fornecendo informações, mas compartilharam com colegas o tema da pesquisa e a segurança com o sigilo das informações, o que foi muito útil para que outras pessoas concordassem em fornecer entrevistas.

Cursar o doutorado na USP também representou minha mudança para a cidade de São Paulo. Nessa etapa, foi essencial a ajuda do meu amigo André Kohn, que mesmo antes do processo seletivo me convenceu de que era possível gostar de São Paulo, depois de um tour pelo centro histórico, e de Julie Reis, que me deu o apoio possível no primeiro ano de mudança.

O medo de não me adaptar à São Paulo rapidamente foi frustrado com a ajuda dos muitos amigos da pós. Amanda Melillo, Juliana Chan, Marina Gibson e Tailma Venceslau foram parceiras inseparáveis desde o início do curso, nas salas de aulas, cafés e bares. Não

lembro como começou a amizade com o falso do João Pedro, mas é difícil imaginar o doutorado sem as partidas de ping-pong, os sanduíches do Estadão, o almoço no lugar que não pode ser nomeado, o carregamento de fogões e os concluídos em votações pelo Whatsapp. O ambiente construído no copi e nas monitorias torna quase impossível que as pessoas não se tornem amigas. Foram incontáveis os cafés, almoços e mensagens trocadas com Ana Laura Barbosa, Ana Paula Manrinque, Artur Pericles (sem agá e sem acento), Arthur El Horr, Bianca Villas Boas, Bonifácio Andrada, Camilla Borges, Cecília Barreto, Cristiano Nascimento, Fernanda Mascarenhas, Filipe de Gaspari, Isadora Almeida, João Pedro Hoffert, Julia Cani, Livia Guimarães, Maysa Cortez, Meliza Franco, Michele Zezza, Milene Santos, Natalia Langenegger, Natália Pinheiro, Nikolay Bispo, Pedro Marques Neto e Tulio Jales.

No doutorado também tive o prazer de reencontrar Julia Cani e Gabriela Gattulli, que foram minhas colegas de pesquisa na FGV Direito Rio, e com quem conservo a amizade e compartilho as angústias da vida acadêmica todos os dias.

Aos meus pais e ao meu irmão agradeço por terem segurado todas as pontas possíveis em Valença durante o período do doutorado, e pelo apoio e amor que sempre mandaram lá de longe, e do nosso jeito.

Não poderia deixar de agradecer aos amigos de sempre. Monique, Bruno Alves, Bruno Cottes, Lucas, Ramon, Vinicius, Pedro, e todo o pessoal de Valença sempre estiveram por perto, mesmo sem terem ideia do que eu fiquei fazendo por três anos. Mathew e André foram parceiros diários de discussões sobre música e futebol, e outras coisas que importam muito mais do que o direito, e vão se decepcionar quando descobrirem que eu não estava trabalhando em nada importante. Daniel Capecchi é o irmão que eu ganhei no mestrado, e que comigo compartilha todas as angústias teóricas e escatológicas. Os amigos da turma do mestrado da UERJ também sempre estiveram presentes, dividindo os sonhos de um Brasil e de figurinhas de Whatsapp melhores.

Ana Laura Barbosa sabe que eu teria um troço se ela dissesse que não tem negócio, para parafrasear a música que ouvimos milhares de vezes nesses nesse namoro. O agradecimento a você deveria estar no cabeçalho de todas as páginas, pelo amor, companheirismo, e tudo que dividiu comigo nos últimos dois anos (a CPG não autoriza tese em coautoria, mas vou imprimir uma versão com seu nome do lado do meu). Eu amo você e a nossa vida junto, ainda que ela envolva sessões do STF e brigas fúteis porque discordamos do que significa o Marco Aurélio aparecer de camisa polo em uma sessão de julgamento.

À Chiquinha, minha segunda mãe,  
e à vó Marina, que, de formas diferentes,  
se foram durante o período da tese.

**RESUMO:** O desenho institucional e a prática decisória do STF fazem com que seja impossível que alguém preveja quando e quais processos serão julgados pelo plenário físico do STF. Isso acontece porque os poderes de agenda são compartilhados por vários atores. Ao relator cabe liberar o processo para julgamento, ao presidente escolher um dos processos liberados para julgamento, e todos os ministros podem interromper o julgamento com um pedido de vista, adiando a resolução do caso. A tese é de que havia um procedimento informal, permeado por estratégias, para a seleção dos casos que são julgados no plenário físico do STF. O objetivo principal foi entender quais são os atores decisivos, quais temas são relevantes, e como ocorre esse procedimento que precede a conclusão do julgamento de um caso. Para isso foram realizadas entrevistas com profissionais que atuaram no STF e foi elaborado um banco de dados com informações de todos os processos que foram incluídos nos calendários de julgamentos do plenário físico entre 2013 e 2019. A pesquisa concluiu pela existência de um procedimento informal de seleção de casos, marcado pelo individualismo na formação da pauta de julgamentos, com grande influência da imprensa, partes e advogados na escolha dos ministros e gabinetes pela priorização de determinados casos. Ao final, os achados foram discutidos a partir de quatro linhas diferentes da literatura: i) comportamento judicial; ii) reputação; iii) desenho institucional; iv) deliberação. As conclusões foram de que os achados confirmam que a pauta de julgamentos do STF é formada de uma forma individual, o que dificulta a análise a partir dos modelos de comportamento judicial; que a dinâmica permite a escolha do melhor momento para julgar um caso, mas que essas escolhas são realizadas pelo ministro que detém o poder de agenda, o que pode ter impacto para as análises de reputação; que o desenho institucional tem por marca o individualismo, o que vai na linha de estudos recentes que apontam o problema desse tipo de atuação individual em instituições contramajoritárias; e que, o funcionamento da pauta do STF, ainda que marcadamente individual, pode ser compatível com a ideia de deliberação, a depender da teoria adotada.

Luiz Fernando Gomes Esteves. A construção da pauta do STF: Quem, o quê, e como. 271p. Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.



**ABSTRACT:** In the Brazilian Supreme Court, it is impossible to foresee which case will be decided by the plenum and when. This happens because each one of the 11 members of the court hold a piece of the agenda-setting power. The rapporteur shall release the case for judgement; the Chief Justice shall schedule in which session the released cases will be addressed; and all members of the court can request more time to study the case after the deliberation had started, which delays the decision. This work argues that there might be an informal practice in which actors deploy strategies to decide which case will be decided by the plenum. The main goal of this research is to understand who are the relevant actors in the agenda-setting process, which issues the judges deem salient and how this informal practice plays out. To achieve this aim, I conducted interviews with judges, officials and law clerks who work or have worked in STF. Complementarily, I have built a database with all the cases scheduled to each plenum session between 2013 and 2019. The research points to the conclusion that there seems to be an informal case selection practice, driven by the individualism in the agenda-setting institutional design. Through this informal practice, the press, the litigants and lawyers have an influence on the preference of the members of the court concerning the decision of which case will be prioritized. The results were addressed through the lens of four theoretical frameworks: (i) judicial behavior, (ii) reputation, (iii) institutional design and (iv) judicial deliberation. The findings point out that, due to the individual traits of the agenda-setting in STF, traditional models judicial behavior are of no use to explain or predict patterns; that the agenda-setting enables not the court itself, but each judge to decide when an issue will be addressed, which has implications for the literature on judicial reputation; that the individual traits of the agenda-setting process are in line with the scholarship that criticizes the individualism in the institutional design of the court; and finally, that the agenda-setting tools might be compatible with the notion of deliberation.

Luiz Fernando Gomes Esteves. Agenda-setting in STF: Who, what, and how. 271p. Degree (PhD) – Faculty of Law, University of São Paulo, 2022.

**SOMMARIO:** La struttura istituzionale e le pratiche decisionali rendono del Supremo Tribunal Federal (STF) rendono impossibile prevedere quale caso e quando sarà deciso dal *plenum*. Ciò accade perché ciascuno degli undici membri della corte detiene una parte del potere di definizione dell'agenda. Al relatore compete la facoltà di rimettere la causa in giudizio; al presidente quella di stabilire in quale sessione verranno trattati i casi identificati per il giudizio; tutti i membri del tribunale, infine, hanno la possibilità di richiedere un lasso di tempo aggiuntivo per studiare il caso dopo l'inizio della deliberazione, ritardando pertanto la decisione. Nel presente lavoro si sostiene la possibilità che esista una prassi informale, basata su alcune strategie, orientata alla soluzione dei casi giudicati dal *plenum* del STF. L'obiettivo principale di questa ricerca consiste nel capire chi sono gli attori rilevanti nel processo di definizione dell'agenda, quali questioni i giudici ritengono rilevanti e come si svolge tale prassi. Per raggiungere questo obiettivo, ho condotto interviste con giudici, funzionari e consulenti legali che lavorano o hanno lavorato all'interno del STF. In modo complementare, ho costruito un database con tutti i casi inclusi per ogni sessione plenaria tra il 2013 e il 2019. La ricerca suggerisce la possibilità che esista una procedura informale di selezione dei casi, guidata dall'individualismo nella definizione dell'agenda. Attraverso questa pratica informale, la stampa, le parti in causa e gli avvocati esercitano un influsso sulla preferenza dei membri del tribunale in merito alla decisione su quale caso considerare prioritario. A queste conclusioni si è giunti attraverso la lente di quattro strumenti teorici: (i) comportamento giudiziario, (ii) reputazione, (iii) disegno istituzionale e (iv) deliberazione giudiziaria. Si evidenzia pertanto: che a causa del metodo individualistico di formazione dell'agenda del STF, il che rende particolarmente problematica l'analisi dei modelli di comportamento giudiziario; che tale dinamica permette di individuare il miglior momento per decidere un caso, ma che tali decisioni sono demandate al ministro che detiene il potere di definire l'agenda, e questo fatto presenta delle implicazioni sull'analisi della reputazione giudiziaria; che il disegno istituzionale è caratterizzato dall'individualismo, in linea con studi recenti che radicano il problema di questo tipo di azione individuale nelle istituzioni contromaggioritarie; e infine che il funzionamento dell'agenda del STF, sebbene presenti un carattere marcatamente individualista, può essere compatibile con l'idea di deliberazione, a seconda della teoria adottata.

Luiz Fernando Gomes Esteves. La costruzione dell'agenda all'interno del STF: chi, cosa e come. 271p. Tesi di dottorato (PhD) – Facoltà di Giurisprudenza, Universidade de São Paulo, 2022.

## Sumário

|  |     |
|--|-----|
| <i>Introdução</i> .....  | 17  |
| <i>1. O processo de pauta no STF</i> .....   | 21  |
| 1.1. Introdução .....  | 21  |
| 1.2. A competência .....   | 23  |
| 1.3. Os órgãos decisórios .....  | 30  |
| 1.4. Os atores .....   | 44  |
| <i>2. Da distribuição até a pauta: a dinâmica de julgamentos no plenário físico do STF</i> ..... | 63  |
| 2.1. A dinâmica de julgamentos antes da presidência do ministro Nelson Jobim .....               | 63  |
| 2.2. As mudanças promovidas na presidência de Nelson Jobim .....                                 | 69  |
| 2.3. Nova dinâmica .....   | 72  |
| 2.4. Consequências na mudança na dinâmica da pauta implementada por Nelson Jobim .....           | 86  |
| <i>3. Quais são os enfoques da literatura sobre o controle da agenda de julgamentos</i> .....    | 93  |
| 3.1. Seleção de casos e comportamento judicial .....   | 93  |
| 3.2. Seleção de casos e reputação.....   | 100 |
| 3.3. Seleção de casos, tempo dos julgamentos e desenho de tribunais.....                         | 103 |
| 3.4. Seleção de casos de deliberação .....   | 106 |
| 3.5. Um panorama da literatura e os próximos passos.....   | 113 |
| <i>4. A pauta de julgamento pelos dados e pelos atores</i> .....                                 | 115 |
| 4.1. Metodologia .....   | 116 |
| 4.1.1. A pesquisa quantitativa .....   | 116 |
| 4.1.2. A pesquisa qualitativa.....   | 118 |
| 4.2. O tempo dos processos até o julgamento .....  | 121 |
| 4.3. As presidências .....   | 135 |
| 4.4. Os relatores.....   | 147 |
| 4.5. As partes, os <i>amicus curiae</i> e os advogados .....                                     | 159 |
| 4.5.1. Partes .....  | 160 |
| 4.5.2. Advogados no STF .....  | 167 |
| 4.5.3. <i>Amicus curiae</i> .....  | 174 |
| 4.6. Características dos casos: origem, assunto e tipo de questão .....                          | 180 |
| 4.7. Opinião pública, imprensa e diálogo com poderes .....                                       | 187 |
| 4.8. Comunicações entre os ministros que definem a pauta .....                                   | 197 |
| <i>5. Como a pauta é formada e quais são os problemas</i> .....                                  | 209 |
| 5.1. Introdução .....  | 209 |
| 5.2. Pauta e comportamento judicial.....   | 210 |

|  |            |
|--|------------|
| 5.3. Pauta e construção da reputação .....   | 216        |
| 5.4. A pauta e o desenho institucional do STF .....  | 220        |
| 5.5. Pauta e deliberação.....  | 223        |
| 5.6. A hipótese, os problemas e a proposta .....   | 229        |
| <i>A proposta de mudança: questão de ordem para a definição do tempo do julgamento.....</i>                      | <i>236</i> |
| <b>Conclusões .....</b>  | <b>243</b> |
| <b><i>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</i></b>  | <b>247</b> |
| <b><i>Apêndice 1 – Roteiros de entrevistas .....</i></b>   | <b>263</b> |
| Roteiro de entrevistas com ministros.....  | 263        |
| Se o ministro entrevistado já tiver atuado como presidente – perguntas extras .....                              | 264        |
| Roteiro de entrevistas com os assessores.....  | 264        |
| Roteiro de entrevistas com os advogados .....  | 265        |
| <b><i>Apêndice 2 – Lista de códigos utilizados no NVIVO para a análise do conteúdo das entrevistas .....</i></b> | <b>267</b> |
| <b><i>Apêndice 3 – Informações sobre as entrevistas que foram realizadas .....</i></b>                           | <b>269</b> |

## Lista de Tabelas

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 1 – Processos na pauta de julgamentos entre 2013-2019 por tipo de competência....  | 136 |
| Tabela 2 – Processos julgados entre 2013-2019 por tipo de competência .....   | 137 |
| Tabela 3 – Posições dos presidentes nos casos julgados durante as presidências.....   | 139 |
| Tabela 4 – Posições dos ministros que ocuparam a presidência nos casos de suas relatorias julgados em outras presidências ..... | 139 |
| Tabela 5 – Posições dos ministros presidentes nos casos de suas relatorias julgados durante a presidência .....                 | 140 |
| Tabela 6 – Número de casos de cada um dos relatores por presidência.....  | 143 |
| Tabela 7 – Média de tempo entre a autuação e a primeira liberação por relator.....  | 149 |
| Tabela 8 – Posição dos relatores nos julgamentos de processos sob suas relatorias.....  | 151 |
| Tabela 9 – Posição dos ministros relatores no julgamento em casos em que houve pedido de vista.....                             | 155 |
| Tabela 10 – Tipo de caso priorizado por cada um dos relatores .....   | 156 |
| Tabela 11 – Número de casos por tipo de parte .....   | 160 |
| Tabela 12 – Média de tempo entre os principais marcos temporais, a partir da classificação das partes .....                     | 164 |
| Tabela 13 – Número de casos com participação de amicus curiae .....   | 175 |
| Tabela 14 – Média de tempo entre os principais marcos temporais, a partir da existência ou não de amicus curiae.....            | 176 |
| Tabela 15 – Média de tempo entre os principais marcos temporais, a partir da quantidade de amicus curiae .....                  | 177 |
| Tabela 16 – Número de processos e média de tempo entre os principais marcos temporais, a partir da origem do processo .....     | 181 |
| Tabela 17 – Número de processos e média de tempo entre os principais marcos temporais, a partir do assunto do processo.....     | 183 |
| Tabela 18 – Número de processos e média de tempo entre os principais marcos temporais, a partir do tipo de questão .....        | 186 |

## Lista de Figuras

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1 - Tempo em dias entre a autuação e a liberação pelo relator.....                                  | 123 |
| Figura 2 - Tempo em dias entre a primeira liberação e a sessão de julgamento.....                          | 125 |
| Figura 3 - Tempo entre a última liberação e a sessão de julgamento .....                                   | 127 |
| Figura 4 - Tempo entre a autuação e a sessão de julgamento .....   | 129 |
| Figura 5 - Tempo entre a última liberação pelo relator e a data da sessão .....                            | 131 |
| Figura 6 - Tempo entre a última devolução de vista e a data da sessão.....                                 | 132 |
| Figura 7 - Tempo entre a última liberação e a sessão de julgamento .....                                   | 134 |
| Figura 8 - Comparação entre os tempos entre a última liberação e a data da sessão por<br>presidência ..... | 138 |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC – Ação cautelar  
ACO – Ação civil originária  
ADC – Ação declaratória de constitucionalidade  
ADI – Ação direta de inconstitucionalidade  
ADPF – Ação de descumprimento de preceito fundamental  
AgR – Agravo regimental  
AGU – Advocacia-geral da União  
AImp – Arguição de impedimento  
AO – Ação originária  
AP – Ação Penal  
AR – Ação Rescisória  
AS – Arguição de suspeição  
CC – Conflito de competência  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CNMP – Conselho nacional do Ministério Público  
EC – Emenda Constitucional  
ED – Embargos de declaração  
EI – Embargos infringentes  
Ext – Extradicação  
HC – Habeas Corpus  
HD – Habeas Data  
HD – Habeas data  
Inq – Inquérito  
MI – Mandado de injunção  
MS – Mandado de Segurança  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
PET – Petição  
PGR – Procuradoria-Geral da República  
PSV – Proposta de Súmula Vinculante  
PV – Plenário Virtual  
QO – Questão de ordem

Rcl – Reclamação  
RE – Recurso Extraordinário  
RHC – Recurso ordinário em habeas corpus  
RHD – Recurso ordinário em habeas data  
RISTF – Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal  
RMI – Recurso em mandado de injunção  
RMS – Recurso ordinário em mandado de segurança  
RvC – Revisão criminal  
SL – Suspensão de liminar  
SS – Suspensão de segurança  
STA – Suspensão de tutela antecipada  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
STP – Suspensão de tutela provisória  
TCU – Tribunal de Contas da União



## Introdução

O ano de 2016 talvez tenha sido um dos mais importantes da história do STF e de seus ministros. De uma forma sem precedentes, o tribunal foi chamado para resolver conflitos que normalmente eram solucionados em outras arenas. No início do ano, finalizou o julgamento do caso que definiria os contornos do processo de impeachment de Dilma Rousseff. Meses depois, Gilmar Mendes suspendeu a nomeação de Lula para a Casa Civil, o que, sem dúvidas contribuiu para o impeachment de Dilma, em processo que foi presidido por Lewandowski, que aceitou solução curiosa de afastar a presidente do cargo, sem torná-la inelegível. No mesmo ano, o presidente da Câmara foi afastado do cargo por decisão do STF, e o mesmo ocorreria com o presidente do Senado, caso ele não tivesse se esquivado do cumprimento de uma decisão monocrática proferida pelo ministro Marco Aurélio, que rapidamente foi reformada pelo plenário. Portanto, no mesmo ano, o STF decidiu os destinos dos chefes do Executivo e das duas casas do Legislativo.

Na época, atuava como pesquisador de um projeto cujas atividades incluíam acompanhar as sessões do plenário do STF. A rotina era mais ou menos a seguinte: na sexta-feira, o STF divulgava a lista dos processos previstos para julgamento nas duas sessões da semana seguinte. Na segunda, a equipe se reunia e discutia todos os processos da lista, para imaginar qual seria a solução adotada pelo tribunal, quais ministros votariam em cada sentido, e quais poderiam ser as implicações do caso para o cotidiano do país. Da reunião, muitos pesquisadores saíam encarregados de escrever artigos de opinião, tanto antes do início do julgamento, para chamar atenção para o que estava em jogo no julgamento que se realizaria, quanto para explicar, depois do julgamento, o que o STF decidiu, e quais seriam as consequências de suas decisões.

A mim cabia editar a lista dos processos previstos, para informar os demais pesquisadores sobre o que seria discutido na reunião semanal e, dias depois, assistir às sessões do STF, para indicar quais processos foram julgados e resumir os argumentos dos ministros. Por causa dessa dupla função, algo chamava a minha atenção. Muitas vezes, os processos discutidos na reunião sequer eram chamados a julgamento, o que frustrava o planejamento semanal. Também notei que as sessões do plenário geralmente começavam com muito atraso, e que raramente o tribunal conseguia julgar mais de um caso por sessão. Em resumo, o acompanhamento diário me mostrou que o plenário julgava muito menos processos do que eu

imaginava e o próprio tribunal divulgava, já que não eram julgados sequer os processos previstos para determinada sessão, e que não havia previsibilidade na atuação do plenário, pois a preparação semanal quase sempre era frustrada pelo não julgamento de um caso que, em reunião, reputávamos relevante.

Passei então a acompanhar mais de perto a pauta de julgamentos do tribunal. Quantos processos eram previstos para cada sessão? Quantos processos eram julgados cada vez que o plenário se reunia? Essas foram algumas perguntas que fazia e tentava responder. Porém, com o passar do tempo, imaginei que o tema deveria ser estudado de forma ainda mais profunda, para verificar como funcionava, na dinâmica interna, a tramitação de um processo, da autuação até o seu julgamento, e se os processos julgados teriam características comuns que pudessem indicar que o tribunal seguia algum tipo de parâmetro para a escolha dos casos que seriam julgados em cada momento.

A definição de quais casos são julgados em cada momento se relaciona com diversos debates travados no direito e na ciência política. Por exemplo, a depender dos casos selecionados, o STF pode assumir mais a feição de um tribunal constitucional do que de última instância do poder judiciário. Cada um dos papéis possui implicações teóricas e práticas diferentes. A demora em julgar um caso também pode impactar a segurança jurídica, ao perenizar um determinado estado de coisas que, muitos anos depois, ainda será avaliado pelo tribunal.

A escolha do tempo dos julgamentos também pode ter implicações em como os ministros do STF interagem, com aumento ou diminuição na capacidade de deliberação do tribunal. Isso, por sua vez, pode ter impacto no grau de legitimidade do tribunal.

Olhar para o tempo dos processos também pode ajudar a entender como os ministros do STF se comportam. Em outras palavras, os ministros definem o tempo dos processos a partir de suas preferências, por estratégias pessoais, ou simplesmente levam em conta alguma noção do direito? É possível que o tempo dos julgamentos seja definido para que o tribunal consiga sobreviver politicamente em um cenário em que pode sofrer retaliações de outros poderes?

Para lidar com todas essas perguntas, é essencial entender o tempo dos julgamentos dos processos, e esse é o principal objetivo da tese: descrever o funcionamento da pauta do plenário físico do STF, o que passa por responder às perguntas que foram indicadas no título da tese: i) quem influencia a construção da pauta de julgamentos?; ii) que temas e classes processuais são selecionados para a pauta de julgamentos; e iii) como os processos são pautados no plenário físico do STF?

Um esclarecimento inicial é importante. Quando se fala em pauta, isso pode significar várias coisas. Em um primeiro sentido, a pauta abrange todos os processos que podem ser chamados para julgamento. Isto é, na primeira fase de um julgamento, o relator libera um processo para a pauta. Em um momento posterior, cabe ao presidente selecionar, entre os processos que estão na pauta do plenário do tribunal, quais são incluídos na pauta de uma determinada sessão de julgamento. O próprio STF utiliza, por vezes, o mesmo termo para se referir às duas situações<sup>1</sup>. Para evitar a confusão, ao longo do trabalho, utilizo o termo “liberar o processo para julgamento”, para me referir ao ato do relator de liberar o processo para a pauta, e o termo “incluir o processo no calendário de julgamentos”, para fazer referência ao ato da presidência do tribunal de selecionar, dentre os casos liberados para o julgamento, aqueles que vão integrar a pauta de cada sessão. De todo modo, em quase todas as oportunidades fiz referência ao agente responsável por praticar o ato, para diminuir o problema de polissemia.

A pergunta de pesquisa que guiou a tese foi: “como funciona o processo de pauta no plenário físico do STF?”, por entender que essa pergunta engloba todas as perguntas que estão presentes no título do trabalho. A hipótese é a de que o STF possui um procedimento informal de seleção de casos para sua pauta.

Para fazer a descrição, optei por duas ferramentas de pesquisa diferentes, com a conjugação de entrevistas com agentes que participaram de fases da elaboração da pauta<sup>2</sup> e os dados dos processos que foram selecionados para sessões de julgamento do plenário físico entre 2013 e 2019.

O trabalho defende a tese de que o STF atua de forma estratégica na definição do momento do julgamento dos casos que serão decididos pelo plenário físico do tribunal. Isto é, que, ao invés de seguir uma ordem cronológica ou os parâmetros definidos no RISTF, o tribunal define o tempo do julgamento a partir das preferências de seus ministros, a partir das relações

---

<sup>1</sup> No andamento processual de um processo, quando o relator libera o processo para o julgamento, o andamento correspondente é “inclua-se em pauta”. Por sua vez, nas notícias divulgadas semanalmente com as listas dos processos que estão previstos para julgamento em uma determinada sessão, geralmente o título da notícia é “Confira a pauta de julgamentos do STF para a sessão”.

<sup>2</sup> Em alguns momentos do trabalho me refiro a essas fases como “processo de pauta”. Com essa expressão quero indicar todas as fases da tramitação de uma ação no plenário físico do STF, desde sua autuação até o seu julgamento. Por exemplo, a análise inicial pelo relator – ou por assessores do seu gabinete – logo depois da autuação, em alguma medida, influencia o momento em que um caso será liberado para a pauta de julgamentos, e, conseqüentemente, pode ter impacto no momento em que o presidente o selecionará para compor o calendário de julgamentos. Processo de pauta, portanto, no sentido de que são atos concatenados, em que um ato é pressuposto para o ato que venha a seguir no procedimento.

que são definidas pelas regras institucionais, levando ainda em conta as considerações dos outros órgãos do judiciário, dos outros poderes e da opinião pública<sup>3</sup>.

A tese é organizada da seguinte forma: No primeiro capítulo, a pauta do STF será descrita com base nas regras que dispõem sobre o assunto, e isso será realizado a partir dos enfoques das competências, dos ambientes decisórios e dos atores. A seguir, no segundo capítulo, o foco será a descrição da dinâmica de julgamentos no plenário físico do STF, isto é, em como os agentes se comportam na realidade. O terceiro capítulo se dedica à análise da literatura que, no direito e na ciência política, estuda o processo de pauta, seja pela seleção de casos, seja pela definição do tempo dos julgamentos. O quarto capítulo é o coração da tese, e apresenta os principais aspectos necessários para a descrição do processo de pauta, com base em pesquisa empírica inédita que foi realizada para a tese. O último capítulo confronta a literatura que trata do processo de pauta com as informações que foram apresentadas nos outros capítulos. Este capítulo também apresenta os principais problemas que podem ser identificados no processo de pauta no STF e propõe um ajuste no desenho institucional que pode contribuir para diminuí-los. Por fim, a conclusão apresentará os principais pontos do trabalho.

---

<sup>3</sup> O conceito baseia-se, principalmente, em: Lee Epstein e Jack Knight, *The choices justices make*, Washington, D.C: CQ Press, 1998, pp. 1-18,

# 1. O processo de pauta no STF

## 1.1. Introdução

Diferentes caminhos podem levar um processo a ser julgado pelo plenário físico do STF. Quem acompanha o tribunal com proximidade ainda se surpreende quando, por vezes, um processo recém-chegado é rapidamente julgado pelo plenário, enquanto na mesma semana o tribunal decide um caso que já estava em seu acervo há décadas. O objetivo da pesquisa é analisar em que medida isso ocorre, e quais são os fatores que podem gerar essas diferenças. No entanto, antes de apresentar e discutir os dados, é necessário entender quais são as circunstâncias que influenciam na tramitação e os agentes que participam do processo.

Quando um processo é protocolado no STF, ele logo é distribuído para um dos ministros<sup>4</sup>, que atuará como relator. O relator verificará se os requisitos formais estão presentes e, uma vez que o caso tenha sido instruído, irá liberar o caso para o julgamento do plenário. Com a liberação do relator, caberá ao presidente indicar o dia em que o processo será julgado.

Nessa descrição resumida, destacam-se os papéis de dois agentes. Em primeiro lugar, o do ministro sorteado como o relator, que terá a atribuição de receber e despachar o processo, liberando-o para o julgamento do plenário físico<sup>5</sup>. O outro é o do presidente, que tanto poderá funcionar como um relator, nos casos em que o processo é registrado diretamente para a presidência<sup>6</sup>, como também terá a atribuição de escolher, entre os casos liberados para julgamento do plenário, a data da sessão em que cada um dos processos será apreciado<sup>7</sup>.

Além dos papéis destacados dos dois agentes, é importante pontuar que nem todos os processos são necessariamente julgados pelo plenário físico do STF. No mesmo tribunal existem diferentes arenas decisórias.

---

<sup>4</sup> A distribuição de processos está regulada no RISTF, nos artigos 66 a 77-D. Excepcionalmente, o processo é registrado à presidência, e não distribuído a um relator. Se isso ocorrer, o presidente funcionará como um relator naquele caso determinado. Por isso, optei, no texto, por me referir apenas a relator, para abranger tanto a distribuição aos relatores, quanto o registro de um processo à presidência, sem prejuízo de sinalizar esta circunstância na descrição de casos específicos.

<sup>5</sup> As competências do relator estão previstas nos artigos 21 e 22 do RISTF.

<sup>6</sup> São os casos previstos no artigo 13, V a VIII, RISTF.

<sup>7</sup> Essa competência da presidência para a elaboração do calendário de julgamentos do plenário físico é extraída do artigo 13, III, do RISTF, que dispõe que:

Art. 13. São atribuições do Presidente:

III – dirigir-lhe os trabalhos e presidir-lhe as sessões plenárias, cumprindo e fazendo cumprir este Regimento.

Em primeiro lugar, os processos podem ser decididos monocraticamente, pelos relatores ou pela presidência – nos casos de sua competência<sup>8</sup>. A primeira arena, seria, portanto, o próprio ministro responsável pelo caso. Dessa decisão individual cabe recurso, que será direcionado para o plenário ou para uma das duas turmas do STF, de acordo com a competência estabelecida no regimento<sup>9</sup>.

As turmas são, portanto, a segunda arena decisória do STF. Cada uma das turmas é composta por cinco ministros, uma vez que o presidente do tribunal não tem cadeira em nenhuma das turmas. A competência das turmas é estabelecida no regimento interno, e é dupla, tanto para julgar recursos, quanto para julgar processos de forma originária<sup>10</sup>.

Vale destacar também que os casos das turmas podem ser julgados em dois ambientes: os presenciais e os virtuais. No primeiro caso, os ministros se reúnem presencialmente – ou de forma telepresencial –, geralmente às terças-feiras, para julgar os processos de competência da turma, a partir da pauta elaborada pelo presidente da turma. No segundo, o das turmas virtuais, não há uma reunião presencial, e cada uma das turmas decide os processos de suas competências tão logo eles são liberados pelos relatores para o julgamento no ambiente virtual. Em algumas circunstâncias, os processos de competência das turmas podem ser julgados pelo plenário. Isso ocorre, em primeiro lugar, caso a turma delibere afetar o julgamento para o plenário do tribunal<sup>11</sup>. Além disso, é possível que o processo seja julgado pelo plenário caso um recurso seja apresentado contra a decisão da turma.

Por último, é possível que o processo seja julgado pelo plenário, isto é, pelo órgão que reúne todos os onze ministros do STF. O plenário julgará todos os casos de sua competência, seja a competência originária, seja a competência recursal, além dos processos que a ele sejam afetados por qualquer uma das turmas<sup>12</sup>. Na arena do plenário também é possível que um caso seja julgado em dois ambientes diferentes, o presencial ou o virtual. Nos processos julgados presencialmente, aplica-se a descrição sumária indicada acima, o relator analisa e libera o processo para a inclusão em pauta, e a presidência determina em que sessão o processo será

---

<sup>8</sup> Essas competências estão previstas também nos artigos 13 e 21, que listam as competências da presidência e dos relatores, respectivamente.

<sup>9</sup> O recurso de agravo regimental, salvo exceções, é o adequado para atacar a decisão monocrática do relator ou presidente, e está previsto no artigo 317 do RISTF.

<sup>10</sup> As competências das turmas são previstas nos artigos 8º e 9º do RISTF.

<sup>11</sup> Os casos de remessa ao plenário estão previstos no artigo 11 do RISTF.

<sup>12</sup> As competências do plenário para julgamento estão previstas nos artigos 5º, 6º e 8º do RISTF.

apreciado. No caso do plenário virtual, o relator libera o processo para a inclusão no plenário virtual, e a ele é atribuído uma data para julgamento automaticamente<sup>13</sup>.

Além dos diferentes atores e arenas decisórias, existem diferenças não desprezíveis em relação aos tipos processuais julgados pelo STF. A competência do tribunal é estabelecida na Constituição, e contempla uma série de ações diferentes, que vão do julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade ao julgamento de habeas corpus<sup>14</sup>. Essas ações se distinguem quanto ao procedimento, o que influencia na possibilidade de julgamento ou não pelo plenário, e no tempo da resposta dada pelo tribunal. Algumas ações, pela própria natureza, podem exigir uma análise urgente, outras podem exigir uma fase de produção de provas, algumas podem autorizar uma decisão monocrática do relator, outras podem exigir manifestação do plenário etc.

Por isso, o capítulo será dividido em três partes, de modo que a descrição dê conta do complexo processo de formação da pauta do STF. Na primeira parte, farei a análise das competências do STF, com a indicação dos principais tipos de processos julgados, e das diferenças entre eles. Em seguida, apresentarei os diferentes ambientes decisórios, com foco específico em como são formadas cada uma das pautas. Por fim, descrevi os papéis dos principais atores do processo de formação da pauta de julgamentos do plenário físico: os relatores e a presidência.

## **1.2. A competência**

A competência do STF é definida no art. 102 da Constituição, que separa a atuação do tribunal em dois grandes campos: a competência originária e a competência recursal.

Na competência originária, cabe ao STF julgar a ADI, a ADC, a ADPF, a ADO e o MI, que são as típicas ações em que o tribunal exerce o controle abstrato de constitucionalidade<sup>15</sup>, em que verifica a compatibilidade de textos normativos com a Constituição Federal, ou analisa a existência de uma omissão inconstitucional<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> A previsão dos julgamentos virtuais, para o plenário e para as turmas, está no artigo 21-B do RISTF.

<sup>14</sup> Art. 102 da CRFB.

<sup>15</sup> Os procedimentos das ações constitucionais são previstos nas Leis 9.868/99 (ADI e ADC), 9.882/99 (ADPF), 12.063/09 (ADO) e 13.300/16 (MI). Neste ponto, o RISTF não adequou suas disposições à Constituição de 1988 e às diversas leis mencionadas, mantendo a sistemática do processo de julgamento de ações abstratas anterior à nova ordem constitucional, quando, por exemplo, apenas o PGR tinha legitimidade para propor a ação (arts. 169 a 178, RISTF).

<sup>16</sup> A Constituição de 1988 ampliou o acesso ao STF para as ações de controle abstrato. O controle concentrado no STF, no entanto, estava longe de ser uma novidade. Arantes argumenta que a evolução do sistema difuso para o

O STF também possui uma ampla competência para julgar infrações penais, uma vez que a Constituição estabelece que o tribunal tem a competência para julgar o Presidente da República, o Vice-Presidente, todos os membros do Congresso, os próprios ministros do STF e o Procurador-Geral da República (PGR), caso qualquer uma dessas autoridades seja acusada da prática de crime. Além disso, cabe ao STF julgar os Ministros de Estado, os comandantes das Forças Armadas, os membros dos tribunais superiores e do TCU, e os chefes de missões diplomáticas de caráter permanente por crimes comuns e de responsabilidade.

Por causa dessa competência, o STF é responsável por pelo menos três importantes tipos de processo. Os inquéritos (Inq), que precisam ser instaurados sob a fiscalização do STF caso alguma das autoridades citadas seja investigada pela prática de crime. As ações penais (AP), que são instauradas após a finalização do inquérito, caso haja o recebimento, por parte do STF, da denúncia oferecida pela PGR ou da queixa-crime pelo ofendido<sup>17</sup>. E, além disso, é comum que sejam apreciadas pelo STF petições (Pet), em que os autores buscam a responsabilização penal de alguma das autoridades. Esse tipo processual também é utilizado de forma subsidiária, isto é, por vezes são realizados pedidos que não se enquadram nos outros tipos processuais, e por isso a ação apresentada pelo autor é distribuída como Pet.

Exemplos recentes de Pet são as queixas-crime apresentadas contra autoridades, como a Pet 9.401, apresentada pelo senador Randolfe Rodrigues contra Jair Bolsonaro, acusando-o da prática do crime de calúnia. Também foram distribuídas Pet buscando a apuração de crimes de responsabilidade contra Ministros de Estado, como a Pet 8.680, em que um grupo de parlamentares pediu o impeachment do então ministro da Educação. Ou mesmo Pet em que o objetivo é apenas dar início ao processo de investigação de uma autoridade, servindo a petição como uma notícia-crime, de que é exemplo a Pet 9.000, apresentada em 2020 por uma parlamentar, contra o presidente Jair Bolsonaro e seus filhos, pela propagação de *fake news*.

Nesses três tipos, se tem uma competência penal do STF para julgar processos que buscam a responsabilização de autoridades<sup>18</sup>. Além disso, o tribunal também é competente para julgar os habeas corpus (HC) em que o paciente seja qualquer uma das autoridades listadas<sup>19</sup>. Ainda no campo penal, cabe ao STF decidir sobre as extradições (Ext) solicitadas por Estado

---

atual, chamado por ele de híbrido, acompanhou a centralização do poder em um Executivo forte. Cf. Rogério Bastos Arantes, *Judiciário e Política no Brasil*, São Paulo: Idesp: Editora Sumaré, 1997, p. 67.

<sup>17</sup> Os inquéritos e ações penais estão previstos nos artigos 230 a 246, RISTF.

<sup>18</sup> Os termos “processo” e “ação” são utilizados no trabalho em um sentido fraco, e não no sentido técnico conferido pela legislação processual ou pela literatura.

<sup>19</sup> Arts. 188 a 199, RISTF.



estrangeiro, quando um acusado por crime praticado no exterior se encontrar em território nacional<sup>20</sup>.

O STF também é competente para julgar as ações que buscam realizar o controle da atividade das autoridades que se situam na cúpula dos poderes. Por isso, além dos HC, é de competência do STF julgar os mandados de segurança (MS)<sup>21</sup> e os habeas data (HD)<sup>22</sup> contra atos do Presidente da República, das mesas das casas legislativas, do TCU, do PGR, e contra atos do próprio STF.

Ainda na competência originária, o STF funciona como um árbitro de conflitos. Nas ações de conflito de competência (CC), cabe ao STF julgar os conflitos positivos – quando mais de um órgão se diz competente para analisar determinada ação – e os conflitos negativos – quando nenhum órgão se entende competente para julgar uma ação – que envolvam o STJ ou os tribunais superiores e qualquer outro órgão jurisdicional<sup>23</sup>.

Também compete ao STF resolver os conflitos de competência que surgem nas relações entre os entes federativos. Geralmente, esses conflitos chegam ao STF por meio de ação civil originária (ACO)<sup>24</sup>. Esse mesmo tipo processual é utilizado para a resolução de outro tipo de conflito, aqueles litígios entre estado estrangeiro ou organismo internacional e algum dos entes federativos do Brasil<sup>25</sup>.

O STF também é competente para julgar ações que envolvam todos os membros da magistratura, ou que mais da metade dos membros de um determinado tribunal figure como diretamente interessada. Essas causas chegam ao STF por meio das ações ordinárias (AO). Um exemplo recente desse tipo de ação foram as várias AO que discutiram a legalidade ou não da concessão de auxílio-moradia para os juízes de diversos estados.

A partir da promulgação da EC 45/2004, que criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o STF também se tornou competente para julgar as ações apresentadas contra os dois órgãos. Essas ações podem chegar ao tribunal por tipos processuais diversos, a depender do litígio. Por exemplo, por meio de um MS, para questionar a legalidade de ato praticado pelo CNJ ou pelo CNMP, ou por meio de uma ACO, caso esteja em discussão a definição da competência de um dos dois órgãos.

---

<sup>20</sup> Arts. 207 a 214, RISTF.

<sup>21</sup> Arts. 200 a 206, RISTF. Lei 12.016/09.

<sup>22</sup> Lei 9.507/97.

<sup>23</sup> Arts. 163 a 168, RISTF.

<sup>24</sup> Arts. 247 a 251, RISTF.

<sup>25</sup> Arts. 273 a 275, RISTF.

A mesma EC 45/2004 deu ao STF a competência para editar súmulas vinculantes, cujos enunciados teriam de ser obrigatoriamente seguidos pelos demais órgãos do poder judiciário e pelos órgãos da Administração Pública. Para a edição de um enunciado de súmula vinculante, o STF também precisa seguir determinado procedimento, que se inicia com uma proposta de súmula vinculante (PSV)<sup>26</sup>.

O STF também é competente para julgar, em diversas hipóteses, os pedidos de intervenção federal (IF) da União nos Estados<sup>27</sup>.

Outro conjunto de competências originárias do STF pode ser caracterizado pela sua natureza dependente. Isto é, são ações que apenas são possíveis em virtude de uma ação proposta anteriormente no próprio tribunal. Na revisão criminal (RvC), um condenado por decisão do STF que transitou em julgado – em ação penal originária ou em recurso – pode buscar o tribunal para pedir a nulidade da decisão, alegando erro judiciário<sup>28</sup>. De forma semelhante, cabe ao STF julgar as ações rescisórias (AR), caso a decisão que se quer rescindir tenha sido proferida pelo STF ou por algum de seus órgãos<sup>29</sup>.

Compete também ao tribunal dar execução às decisões por ele proferidas, o que é feito no âmbito da própria ação por ele julgada. Também no âmbito da própria ação, cabe ao STF julgar as medidas cautelares que são requeridas nas ações de sua competência. Também é de competência do STF julgar as ações cautelares (AC), seja antes da propositura da ação principal, seja durante, nos casos em que isso foi juridicamente possível.

A última classe processual ligada à competência originária do STF é a reclamação (Rcl), que é uma ação em que se busca preservar a autoridade das decisões proferidas pelo tribunal<sup>30</sup>. Neste caso, a parte busca o tribunal com o objetivo de questionar ato judicial ou administrativo que não esteja de acordo com decisão proferida pelo STF sobre o assunto.

O outro grande campo de competências do STF é o recursal, em que atua ordinária ou extraordinariamente. O STF tem competência para julgar em recursos ordinários os HC, MS, HD e MI que tenham sido decididos em única instância pelos tribunais superiores, caso esses tribunais tenham rejeitado os pedidos. Para cada um desses tipos processuais, o STF atribui uma diferente sigla. O recurso ordinário em HC recebe a sigla RHC<sup>31</sup>, o em MS se torna RMS,

---

<sup>26</sup> Arts. 354-A a 354-G, RISTF.

<sup>27</sup> Arts. 350 a 354, RISTF.

<sup>28</sup> Arts. 263 a 272, RISTF.

<sup>29</sup> Arts. 259 a 262, RISTF.

<sup>30</sup> Arts. 156 a 162, RISTF.

<sup>31</sup> Arts. 310 a 312, RISTF.

e o mesmo ocorre com RHD e RMI. O STF também tem a competência para julgar os recursos extraordinários (RE), contra decisões de causas julgadas por última instância, caso o fundamento do recurso envolva contrariedade à Constituição Federal ou não aplicação de lei federal em face de lei local<sup>32</sup>.

Ainda na competência recursal, ao STF cabe julgar os agravos regimentais (AgR), em face de decisões tomadas individualmente por um de seus ministros<sup>33</sup>, e os agravos de instrumento (AI), que são mobilizados pela parte diante da rejeição do recurso pelo tribunal de cuja decisão se quer recorrer ao STF<sup>34</sup>. Existem, ainda, outros exemplos de recursos sob a competência do STF, como a suspensão de liminar (SL), suspensão de segurança (SS)<sup>35</sup>, a suspensão de tutela antecipada (STA), suspensão de tutela provisória (STP).

Em alguns dos tipos processuais indicados – sobretudo os que envolvem a aplicação da lei penal – se a decisão não for unânime, a parte poderá opor embargos infringentes (EI)<sup>36</sup>. A discussão sobre o cabimento ou não de embargos infringentes em julgamentos não unânimes foi objeto de ampla cobertura midiática durante o julgamento do Mensalão<sup>37</sup>.

Em todas as ações e recursos listados acima é possível que, por diferentes motivos, haja suspeitas de que um ministro possa ter sua imparcialidade comprometida para o julgamento de uma ação judicial. Caso isso ocorra, a parte poderá arguir o impedimento (AImp) ou a suspeição (AS) do ministro<sup>38</sup>.

Os mais de trinta tipos processuais diferentes descritos acima possuem diferentes procedimentos. Algumas das características desses tipos processuais podem fazer com que eles sejam mais ou menos abreviados, o que obviamente pode impactar no desenho da agenda do tribunal. Isto é, se todas as outras condições se mantiverem constantes, seria de se esperar que processos com o rito mais abreviado fossem julgados de forma mais célere, e que o contrário ocorresse com aqueles tipos processuais cujos ritos exigem a superação de mais etapas.

Via de regra, os processos sujeitos à competência do STF têm início com a distribuição ao relator<sup>39</sup>. Depois da distribuição, o relator despacha para ouvir ou receber as informações da

---

<sup>32</sup> Arts. 321 a 329, RISTF.

<sup>33</sup> Art. 317, RISTF.

<sup>34</sup> Arts. 313 a 316, RISTF.

<sup>35</sup> Art. 297, RISTF.

<sup>36</sup> Arts. 333 a 336, RISTF.

<sup>37</sup> Antonio Teixeira de Barros e Cláudia Regina Fonseca Lemos, “Política, pânico moral e mídia: controvérsias sobre os embargos infringentes do escândalo do Mensalão”, *Opinião Pública* 24:2 (2018): 291-327.

<sup>38</sup> O procedimento das duas arguições é previsto nos Arts. 277 a 287, RISTF. Para uma análise empírica sobre essas arguições, cf. Rubens Eduardo Glezer et al., “Fora dos holofotes: estudo empírico sobre o controle da imparcialidade dos ministros do STF”, *Revista Direito, Estado e Sociedade* (2020).

<sup>39</sup> Art. 66, RISTF.

outra parte ou da autoridade responsável por editar o ato questionado, e, após receber essa manifestação, abre prazo para a manifestação da PGR<sup>40</sup>. Uma vez instruído, o relator elabora um relatório, redige o seu voto, e libera o caso para a pauta de julgamentos, da turma ou plenário<sup>41</sup>. Mas esse trâmite não se reproduz em todos os processos, e, mais do que isso, os prazos para a prática de cada ato não são necessariamente iguais.

No caso das ações que discutem a constitucionalidade de leis e atos de forma abstrata (ADI, ADC e ADPF), após o despacho inicial do relator, requisitando informações do órgão que elaborou o ato, abre-se o prazo de 30 dias para a manifestação<sup>42</sup>. Prestadas as informações, abre-se vista para a manifestação sucessiva da AGU e da PGR, cada um com o prazo de 15 dias<sup>43</sup>. Apenas depois de todas essas manifestações o processo é concluso ao relator para que elabore o relatório e, finda a análise, peça dia para o julgamento<sup>44</sup>.

Mas mesmo esse tipo de processo pode ter análises mais abreviadas. Se existir pedido cautelar, o prazo para a manifestação dos órgãos que elaboraram o ato questionado será de 5 dias, e os prazos da AGU e da PGR serão reduzidos a 3 dias<sup>45</sup>. Além disso, a lei garante ao relator a possibilidade de submissão direta da análise do mérito nos casos em que há pedido cautelar e a matéria for relevante, e neste caso estabelece o prazo de 10 dias para a manifestação dos órgãos responsáveis pelo ato questionado, e de 5 dias para a AGU e a PGR<sup>46</sup>.

Outros tipos processuais dispensam a atuação da AGU, como é o caso dos HC, em que são ouvidas apenas a autoridade coatora, geralmente em um prazo de 10 dias, e a PGR, em um prazo de 2 dias. Outra característica do HC mostra a celeridade que se tenta conferir a esse tipo processual: seu julgamento independe de pauta, uma vez que ele é apresentado diretamente em mesa para julgamento<sup>47</sup>. Isso significa que não é necessário comunicar previamente que o julgamento será realizado.

Por sua vez, AP e Inq têm um trâmite muito mais alongado, pois parte do procedimento é dedicado à produção de provas<sup>48</sup>. No caso das ações penais, uma vez encaminhada a denúncia pela PGR, o acusado receberá notificação para apresentar a defesa em 15 dias<sup>49</sup>. A partir daí, o

---

<sup>40</sup> Art. 50, RISTF.

<sup>41</sup> Art. 21, X, RISTF.

<sup>42</sup> Art. 6º da Lei 9.868/99. No caso da ADPF o prazo é de 10 dias, vide Art. 6º da Lei 9.882/99.

<sup>43</sup> Art. 8º da Lei 9.868/99. No caso da ADPF o prazo é de 5 dias, vide Arts. 5º e 7º da Lei 9.882/99.

<sup>44</sup> Art. 9º da Lei 9.868/99 e Art. 7º da Lei 9.882/99.

<sup>45</sup> Art. 10 da Lei 9.868/99.

<sup>46</sup> Art. 12 da Lei 9.868/99.

<sup>47</sup> Art. 192, RISTF.

<sup>48</sup> O RISTF prevê por exemplo, outras oportunidades de manifestação das partes, como a manifestação em cinco dias após a inquirição de testemunhas, para o requerimento de diligências.

<sup>49</sup> Art. 233, RISTF.

tribunal se reunirá para o primeiro julgamento, em que decidirá o recebimento ou não da denúncia. Caso a denúncia seja recebida, o relator ficará encarregado de praticar os atos para a produção de provas, destacando-se a oitiva de testemunhas e o interrogatório do acusado<sup>50</sup>. Finda a fase de produção de provas, acusação e defesa são intimadas para a apresentação de alegações finais, com a abertura do prazo de 15 dias para cada uma das partes<sup>51</sup>. Há uma outra peculiaridade nesse tipo de ação, pois não é o relator quem pede dia para o julgamento, mas sim o revisor, que recebe o processo logo após a produção do relatório<sup>52</sup>. No caso dos inquéritos, há a supervisão da PGR que, justificadamente, pode requisitar a produção de provas, e nesse caso não há um prazo determinado para a sua conclusão, a não ser que o réu tenha sido preso por ocasião do inquérito, hipótese em que o prazo para a apresentação da denúncia será de 5 dias<sup>53</sup>.

Além dessas singularidades, o próprio RISTF prevê a prioridade de julgamento de certos tipos processuais, conforme art. 145:

Art. 145: Terão prioridade, no julgamento do Plenário, observados os arts. 128 a 130 e 138:

I – os *habeas corpus*;

II – os pedidos de extradição;

III – as causas criminais e, dentre estas, as de réu preso;

IV – os conflitos de jurisdição;

V – os recursos oriundos do Tribunal Superior Eleitoral;

VI – os mandados de segurança;

VII – as reclamações;

VIII – as representações;

IX – os pedidos de avocação e as causas avocadas.

---

<sup>50</sup> Art. 235, RISTF.

<sup>51</sup> Art. 241, RISTF.

<sup>52</sup> Art. 243, RISTF. Um exemplo do poder de pauta do revisor foi o julgamento da AP 470, caso conhecido como Mensalão, em que o ministro Ricardo Lewandowski, que foi o revisor, teria sido pressionado pela presidência do STF para liberar o caso para julgamento até determinada data, para que o cronograma de julgamento do caso não fosse comprometido. A situação foi amplamente noticiada na imprensa. Por exemplo em Fabiano Costa, “Lewandowski entrega revisão sobre mensalão e cronograma será mantido”, *GI* (26 de junho de 2012), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2012/06/lewandowski-entrega-revisao-sobre-mensalao-e-cronograma-sera-mantido.html>>

<sup>53</sup> Art. 231, RISTF.

O ponto principal aqui é que se espera que tipos processuais diferentes, por conta dos procedimentos, prazos e prioridades distintos, tenham diferentes tempos de julgamento. Além disso, a possibilidade de o STF julgar tantos assuntos, a partir dos vários tipos de processos, também tem impacto na definição da pauta do tribunal, na medida em que os ministros precisam lidar com um grande volume de casos.

### 1.3. Os órgãos decisórios

O RISTF, em seu art. 3º, indica que são órgãos do STF o plenário, as turmas e o presidente<sup>54</sup>. O texto do regimento silencia, mas também seria possível apontar como órgãos do tribunal os ministros, uma vez que eles também possuem competências decisórias, como indicaremos a seguir. Além disso, é importante registrar que o tribunal conta com uma série de órgãos com funções administrativas, como as comissões regimentais e as diversas secretarias e assessorias.

As competências do plenário do STF são estabelecidas nos arts. 5º e 6º do RISTF<sup>55</sup>. Dentre elas destacam-se as competências para processar e julgar as ações de controle abstrato

---

<sup>54</sup> Art. 3º: São órgãos do Tribunal o Plenário, as Turmas e o Presidente.

<sup>55</sup> Art. 5º: Compete ao Plenário processar e julgar originariamente:

I – nos crimes comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, os Deputados e Senadores, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, e nos crimes comuns e de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, da Constituição Federal, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente, bem como apreciar pedidos de arquivamento por atipicidade da conduta; (Redação dada pela Emenda Regimental n. 57, de 16 de outubro de 2020)

III – os litígios entre Estados estrangeiros ou organismos internacionais e a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Territórios;

IV – as causas e conflitos entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios ou entre uns e outros, inclusive os respectivos órgãos da administração indireta;

V – os mandados de segurança contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara e do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, bem como os impetrados pela União contra atos de governos estaduais, ou por um Estado contra outro; (Redação dada pela Emenda Regimental n. 49, de 3 de junho de 2014)

VI – a declaração de suspensão de direitos prevista no art. 154 da Constituição;

VII – a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual;

VIII – a requisição de intervenção federal nos Estados, ressalvada a competência do Tribunal Superior Eleitoral prevista no art. 11, § 1º, b, da Constituição;

IX – o pedido de avocação e as causas avocadas a que se refere o art. 119, I, o, da Constituição;

X – o pedido de medida cautelar nas representações oferecidas pelo Procurador-Geral da República;

XI – as ações contra atos individuais do Presidente do Conselho Nacional de Justiça e do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público. (Incluído pela Emenda Regimental n. 49, de 3 de junho de 2014)

XII – apreciar, ad referendum, decisão do relator sobre pedido de tutela de urgência, quando o objeto de questionamento for ato do Presidente da República, do Presidente da Câmara dos Deputados, do Presidente do Senado Federal e do Presidente do Supremo Tribunal Federal. (Incluído pela Emenda Regimental n. 54, de 1º de julho de 2020)

de constitucionalidade, tais quais ADI, ADPF, ADC e ADO, e as ações constitucionais que envolvam as principais autoridades do país, por exemplo o MS em que o ato coator tenha sido praticado pelo presidente da República, ou o HC em que for coatora a Câmara ou o Senado.

Outra competência muito importante do plenário é para processar e julgar ações penais em que sejam acusadas as principais autoridades do país, incluindo aí parlamentares, ministros de Estado e o presidente da República. Essa competência foi alvo de recentes mudanças. Tradicionalmente, sempre coube ao plenário julgar ações penais originárias, isto é, que envolvessem autoridade com foro por prerrogativa de função no STF. A experiência do tribunal no julgamento do Mensalão, no entanto, mudou o rumo das coisas.

O julgamento da AP 470 se alongou por mais de um ano e meio, e ocupou mais de 60 sessões de julgamento – quase todas as sessões do ano de 2013. Por conta disso, discutiu-se a capacidade do plenário, ou do próprio tribunal, para lidar com a sua competência criminal. Como resultado, em 3 de junho de 2014, durante a presidência do ministro Joaquim Barbosa, o tribunal editou a Emenda Regimental nº 49, para limitar a competência do plenário ao julgamento de AP em que fossem partes os presidentes da República, da Câmara, do Senado, o vice-presidente da República, os ministros do STF e o PGR. Transferiu-se para as turmas,

---

Art. 6º: Também compete ao Plenário:

I – processar e julgar originariamente:

- a ) o habeas corpus, quando for coator ou paciente o Presidente da República, a Câmara, o Senado, o próprio Tribunal ou qualquer de seus Ministros, o Conselho Nacional da Magistratura, o Procurador-Geral da República, ou quando a coação provier do Tribunal Superior Eleitoral, ou, nos casos do art. 129, § 2º, da Constituição, do Superior Tribunal Militar, bem assim quando se relacionar com extradição requisitada por Estado estrangeiro;
- b ) a revisão criminal de julgado do Tribunal;
- c ) a ação rescisória de julgado do Tribunal;
- h ) as arguições de suspeição;

II – julgar:

- a ) além do disposto no art. 5º, VII, as arguições de inconstitucionalidade suscitadas nos demais processos;
- b ) os processos remetidos pelas Turmas e os incidentes de execução que, de acordo com o art. 343, I, forem submetidos;
- c ) os habeas corpus remetidos ao seu julgamento pelo Relator;
- d ) o agravo regimental contra ato do Presidente e contra despacho do Relator nos processos de sua competência;

III – julgar em recurso ordinário:

- a ) os habeas corpus denegados pelo Tribunal Superior Eleitoral ou, nos casos do art. 129, § 2º, da Constituição, pelo Superior Tribunal Militar;
- b ) os habeas corpus denegados pelo Tribunal Federal de Recursos, quando for coator Ministro de Estado;
- c ) a ação penal julgada pelo Superior Tribunal Militar, quando o acusado for Governador ou Secretário de Estado;
- d ) as causas em que forem partes Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e, de outro, município ou pessoa domiciliada ou residente no país;

IV – julgar, em grau de embargos, os processos decididos pelo Plenário ou pelas Turmas, nos casos previstos neste Regimento.

Parágrafo único. Nos casos das letras a e b do inciso III, o recurso ordinário não poderá ser substituído por pedido originário.

portanto, o julgamento de AP em que figurassem como partes parlamentares que não ocupassem o cargo de presidente e os ministros de Estado<sup>56</sup>.

A mudança foi aplicada para o processamento e julgamento dos crimes relacionados à operação Lava Jato praticados por acusados que tinham foro no STF, e o tribunal foi então confrontado com outro problema. Como as turmas possuem as mesmas competências – o que será explorado a seguir –, surgiram situações em que casos semelhantes passaram a ser julgados de forma diferente em cada uma das turmas. Esse parece ter sido um dos motivos que levou à edição da Emenda Regimental nº 57, em outubro de 2020, devolvendo ao plenário a competência para julgar as AP em que fossem acusados parlamentares e ministros de Estado<sup>57</sup>.

Essa disputa em torno da competência criminal do STF também chamou a atenção para duas possibilidades de julgamento pelo plenário que não se destacavam antes da atribuição da competência às turmas. A primeira é a possibilidade de a turma afetar os processos de sua competência para o plenário. O RISTF, no art. 11 dispõe sobre as hipóteses em que isso pode ocorrer, e são basicamente situações em que uma questão inédita é posta, ou que se pretenda superar uma posição consolidada do tribunal<sup>58</sup>. Um caso em que isso ocorreu foi, em 2019, durante o julgamento do HC 156.583, relatado pelo ministro Ricardo Lewandowski, em que se discutia a constitucionalidade de súmula editada pelo TRF-4 que determinava a prisão automática dos réus condenados criminalmente por decisão em segunda instância. Em seu voto, o ministro Lewandowski defendeu que a interpretação que concluía no sentido da prisão automática era inconstitucional e, por isso, a turma decidiu que era necessário afetar o julgamento ao plenário, uma vez que estava em jogo relevante arguição de inconstitucionalidade.

---

<sup>56</sup> Essa não foi a única mudança realizada pelo STF para lidar com sua competência criminal. No julgamento de questão de ordem na AP 937, em 2018, o tribunal limitou, por meio de interpretação, a sua competência para processar e julgar criminalmente autoridades com foro por prerrogativa de função. Na ocasião, decidiu-se que apenas teriam foro no STF os atuais ocupantes do cargo pelos crimes praticados durante o mandato e em razão de seu exercício.

<sup>57</sup> Nas palavras do ministro Celso de Mello, uma das vantagens da mudança seria: “evitar o dissídio jurisprudencial entre as turmas em matéria tão sensível como é a penal, que envolve a questão da liberdade individual”. Cf. Fernanda Valente, “STF restabelece para o Plenário competência de ações contra réus com foro”, *Conjur* (7 de outubro de 2020), disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-out-07/supremo-retoma-competencia-penal-plenario>>

<sup>58</sup> Art. 11: A Turma remeterá o feito ao julgamento do Plenário independente de acórdão e de nova pauta:

I – quando considerar relevante a arguição de inconstitucionalidade ainda não decidida pelo Plenário, e o Relator não lhe houver afetado o julgamento;

II – quando, não obstante decidida pelo Plenário, a questão de inconstitucionalidade, algum Ministro propuser o seu reexame;

III – quando algum Ministro propuser revisão da jurisprudência compendiada na Súmula.

Parágrafo único. Poderá a Turma proceder da mesma forma, nos casos do art. 22, parágrafo único, quando não o houver feito o Relator.



A segunda possibilidade é a de que o processo seja remetido ao plenário pelo próprio relator, mesmo em processos que seriam originalmente de competência da turma ou de resolução monocrática. Essa possibilidade é prevista no art. 22 do RISTF, que em termos genéricos autoriza que o relator remeta ao plenário qualquer questão que, pela relevância, torne a atuação do plenário conveniente<sup>59</sup>. Houve muita discussão sobre essa possibilidade no julgamento do HC 193.726, em abril de 2021. O caso versava sobre a anulação das condenações de Lula pelo juiz Sérgio Moro, e foi remetido diretamente ao plenário pelo relator, ministro Edson Fachin, mesmo tratando-se de competência originalmente da turma<sup>60</sup>.

A decisão de Fachin de encaminhar o caso diretamente para o plenário foi objeto de AgReg, uma vez que, para os recorrentes, o caso seria de competência da turma, e não haveria justificção para a afetação ao plenário. O recurso foi analisado antes da discussão do mérito, e por 9 votos a 2, o STF reconheceu que o relator tinha discricionariedade para afetar os casos ao plenário, mesmo que a competência fosse da turma. Ficaram vencidos no julgamento os ministros Lewandowski e Marco Aurélio, que entendiam pela competência da turma para julgar o caso. O ministro Gilmar Mendes, apesar de ter acompanhado a maioria, registrou que o fez em virtude de ser esse o entendimento consolidado na jurisprudência do tribunal, mesmo que sua posição pessoal fosse no sentido de não haver discricionariedade para que o relator escolhesse o órgão em que seria julgada a ação.

Para os fins deste trabalho, é importante adiantar algumas linhas sobre a organização do plenário, para além de sua competência. Aqui, uma divisão inicial é importante. O plenário se reúne em sessões presenciais ou virtuais, portanto, a rigor, existem dois tipos diferentes de ambientes de atuação do plenário, que possuem algumas singularidades.

Em comum, os dois ambientes do plenário reúnem todos os 11 ministros do tribunal. No caso do plenário físico, as sessões de julgamento se dividem em ordinárias e extraordinárias, e normalmente ocorrem duas vezes ao longo da semana. As ordinárias ocorrem às quartas-

---

<sup>59</sup> Art. 22: O Relator submeterá o feito ao julgamento do Plenário, quando houver relevante arguição de inconstitucionalidade ainda não decidida.

Parágrafo único. Poderá o Relator proceder na forma deste artigo:

a ) quando houver matérias em que diverjam as Turmas entre si ou alguma delas em relação ao Plenário;  
b ) quando, em razão da relevância da questão jurídica ou da necessidade de prevenir divergência entre as Turmas, convier pronunciamento do Plenário.

<sup>60</sup> Hyndara Freitas, “Fachin remete caso sobre competência para julgar Lula ao plenário”, *Jota* (12 de março de 2021), disponível em <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/fachin-remete-caso-sobre-competencia-para-julgar-lula-ao-plenario-12032021>>

feiras, no horário das 14h às 18h, com intervalo de 30 minutos<sup>61</sup>. Por sua vez, as extraordinárias ocorrem mediante convocação. A prática do tribunal é que haja sessões extraordinárias do plenário em todas as quintas-feiras, no mesmo horário designado para as sessões ordinárias. Também é tradicional no tribunal que ocorram sessões extraordinárias antes do início das férias ou recesso e logo após o retorno. Por exemplo, em 2020, houve sessão extraordinária no dia 18/12, uma sexta-feira, pois esse era o último dia útil antes do recesso forense, que se iniciaria no dia 20/12<sup>62</sup>. E, no ano de 2021, houve sessão extraordinária do plenário em 02/08, uma segunda-feira.

A convocação de sessões extraordinárias fica a cargo da presidência do tribunal<sup>63</sup>, por isso, algumas presidências convocaram reuniões para dias e horários diferentes. Isso ocorreu, por exemplo, na presidência da ministra Ellen Gracie, que adotou a prática de convocação de sessões extraordinárias às segundas-feiras, o que teria gerado insatisfação entre os membros do tribunal<sup>64</sup>, e o tema foi inclusive levado para discussão em sessão administrativa<sup>65</sup>. Essa prática foi retomada durante o julgamento do mensalão, na presidência do ministro Ayres Britto, tanto para o julgamento da própria AP 470, quanto para julgar outros processos que estavam na pauta, que se via congestionada pelo julgamento da AP. A realização de sessões extraordinárias durante as manhãs também foi uma marca da gestão da ministra Cármen Lúcia, mas, por vezes, a iniciativa se viu frustrada, por não contar com o apoio dos demais ministros para atingir o quórum de instalação da sessão<sup>66</sup>. O ministro Celso de Mello, por exemplo, raramente

---

<sup>61</sup> Art. 123: As sessões ordinárias do Plenário terão início às 14 horas e terminarão às 18 horas, com intervalo de trinta minutos, podendo ser prorrogadas sempre que o serviço o exigir. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 7, de 6 de abril de 1998)

§ 1º As sessões ordinárias das Turmas terão início às 14 horas e terminarão às 18 horas, com intervalo de trinta minutos, podendo ser prorrogadas sempre que o serviço o exigir. (Incluído pela Emenda Regimental n. 7, de 6 de abril de 1998)

§ 2º As sessões extraordinárias terão início à hora designada e serão encerradas quando cumprido o fim a que se destinem. (Renumerado pela Emenda Regimental n. 7, de 6 de abril de 1998)

<sup>62</sup> Art. 78: O ano judiciário no Tribunal divide-se em dois períodos, recaindo as férias em janeiro e julho.

§ 1º Constituem recesso os feriados forenses compreendidos entre os dias 20 de dezembro e 6 de janeiro, inclusive. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 50, de 19 de abril de 2016)

<sup>63</sup> Art. 13. São atribuições do Presidente:

III – dirigir-lhe os trabalhos e presidir-lhe as sessões plenárias, cumprindo e fazendo cumprir este Regimento;

<sup>64</sup> Felipe Recondo, “Ellen Gracie perde batalha por mais sessões do Supremo”, *O Estado de S. Paulo* (4 de abril de 2008), disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ellen-gracie-perde-batalha-por-mais-sessoes-do-supremo,151048>>

<sup>65</sup> 2ª Sessão Administrativa de 2008, realizada em 02/04/2008, disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/2008.02.doc>

<sup>66</sup> Isso ocorreu, por exemplo, na sessão de 08/08/2018: Felipe Pontes, “Por falta de quórum, STF suspende julgamentos na manhã de hoje”, *Agência Brasil* (8 de agosto de 2018), disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-08/por-falta-de-ministros-stf-suspende-julgamentos-na-manha-de-hoje>>

comparecia às sessões realizadas pela manhã, pois trabalhava até a madrugada nas dependências do tribunal<sup>67</sup>.

No plenário físico, os ministros se organizam por ordem de antiguidade. Por isso, o ministro com menos tempo de tribunal ocupa a cadeira mais distante do ministro que ocupa a presidência, e o ministro decano é o mais próximo. A “dança das cadeiras” ocorre por duas razões. A primeira é a aposentadoria de um ministro, quando o ministro imediatamente mais recente que o aposentado tomará o seu lugar. A outra ocorre quando um ministro assume a presidência, quando ocupará o lugar central no plenário, e cederá lugar ao ministro que for imediatamente mais recente que o presidente no tribunal.

A ordem de votação no plenário físico segue a mesma organização<sup>68</sup>, com a exceção do relator, que é o primeiro a votar, e do revisor, que é o segundo votar<sup>69</sup>, nos casos que estão sujeitos a revisão<sup>70</sup>. Depois dos votos do relator e do revisor, a ordem de antiguidade é seguida, até o voto final do presidente. Há casos em que a ordem de votação também não é rigorosamente seguida em razão da ausência de alguns ministros. Duas coisas podem ocorrer em caso de ausência, e a mais comum é que o ministro ausente simplesmente deixe de votar. Há casos, no entanto, em que o julgamento é suspenso para ser retomado com a sua presença ou que, diante de um empate, também seja suspensa a sessão para aguardar o ministro ausente<sup>71</sup> ou ainda não nomeado.

Essa situação ocorreu ao longo do ano de 2021 em alguns casos. Com a aposentadoria do ministro Marco Aurélio, em julho, o tribunal passou a operar com apenas 10 ministros, e a

---

<sup>67</sup> M2: “Era impossível fazer sessões, porque o ministro Celso não podia comparecer de manhã, e por um motivo justificadíssimo. O ministro Celso ficava no tribunal, às vezes, até cinco, seis horas da manhã trabalhando, então durante a manhã ele tinha que descansar um pouco”.

<sup>68</sup> Sobre a definição da ordem de votação e suas consequências, cf. Conrado Hübner Mendes, *Constitutional courts and deliberative democracy*, Oxford New York: Oxford University Press, 2015, pp. 166-167; Virgílio Afonso da Silva, “Deciding without deliberating”, *International Journal of Constitutional Law* 11:3 (2013): 557-584, p. 570 e segs.; Felipe Lopes, “Dissent Aversion and Sequential Voting in the Brazilian Supreme Court”, 1. de dezembro de 2019, disponível em <<https://papers.ssrn.com/abstract=3607372>>

<sup>69</sup> Art. 24: Será Revisor o Ministro que se seguir ao Relator na ordem decrescente de antiguidade. Parágrafo único. Em caso de substituição definitiva do Relator, será também substituído o Revisor, consoante o disposto neste artigo.

<sup>70</sup> Art. 23: Há revisão nos seguintes processos:

I – ação rescisória;

II – revisão criminal;

III – ação penal originária prevista no art. 5º, I e II;

IV – recurso ordinário criminal previsto no art. 6º, III, c;

V – declaração de suspensão de direitos do art. 5º, VI.

Parágrafo único. Nos embargos relativos aos processos referidos, não haverá revisão.

<sup>71</sup> Cf. Igor Mauler Santiago, “Inconstitucionalidade do Funrural após 2001 está por um voto no Supremo”, *Conjur* (16 de junho de 2021), disponível em <<https://www.conjur.com.br/2021-jun-16/consultor-tributario-inconstitucionalidade-funrural-2001-voto-stf>>

nomeação do novo ministro se alongou por meses. No julgamento da AP 969, o tribunal se dividiu em 5 votos pela condenação e 5 pela absolvição do réu, e o presidente do STF, ministro Luiz Fux decidiu suspender a sessão para aguardar a chegada do novo ministro, em vez de aplicar as regras regimentais previstas para o caso de empate<sup>72</sup>. Essa solução foi questionada pela defesa do réu, e por isso a questão foi submetida pelo relator à presidência. Debate semelhante também ocorreu em 2010, durante o julgamento do RE 630.147, que discutia a aplicação de Lei da Ficha Limpa a Joaquim Roriz, então candidato ao governo do DF. Na ocasião, após uma longa sessão, em que foi levantada pelo ministro Dias Toffoli a solução de se aguardar a nomeação do ministro que ocuparia a cadeira deixada pela aposentadoria do ministro Eros Grau, o tribunal simplesmente decidiu por suspender a sessão de julgamento, e somente não precisou enfrentar a solução que deveria ser dada ao empate porque Joaquim Roriz renunciou à candidatura dias depois, levando à prejudicialidade do recurso<sup>73</sup>.

A ausência eventual de um ministro também já motivou a suspensão do julgamento para que o impasse fosse solucionado em uma data futura, quando o ministro estivesse presente, alterando também a ordem de votação. Isso ocorreu, por exemplo, no julgamento da ADI 2238, que discutia a constitucionalidade de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. O julgamento se alongou por várias sessões, e no dia 22/08/2019 o tribunal chegou a um impasse, com 5 votos em cada sentido. Na ocasião, o presidente Dias Toffoli suspendeu o julgamento para aguardar o retorno do ministro Celso de Mello, que estava em licença médica<sup>74</sup>. Isso alterou a ordem de votação, uma vez que o ministro Celso de Mello era o penúltimo na ordem de votação, e quem resolveria o impasse em caso de empate, de acordo com a ordem, seria o presidente do tribunal, porém, diante da ausência, coube ao ministro Celso de Mello proferir o voto de desempate, e o presidente votou no penúltimo lugar.

A organização do plenário virtual é diferente da do plenário físico. Porém, antes de descrevê-la, é importante indicar brevemente as alterações regimentais que, ao longo do tempo,

---

<sup>72</sup> Art. 146: Havendo, por ausência ou falta de um Ministro, nos termos do art. 13, IX, empate na votação de matéria cuja solução dependa de maioria absoluta, considerar-se-á julgada a questão proclamando-se a solução contrária à pretendida ou à proposta. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 35, de 2 de dezembro de 2009)

Parágrafo único. No julgamento de habeas corpus e de recursos de habeas corpus proclamar-se-á, na hipótese de empate, a decisão mais favorável ao paciente. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 35, de 2 de dezembro de 2009)

<sup>73</sup> Rodrigo Haidar, “Impasse suspende análise da Ficha Limpa no STF”, *Consultor Jurídico*, 19 de fevereiro de 2020, disponível em <<http://www.conjur.com.br/2010-set-24/impasse-suspende-analise-ficha-limpa-supremo>>

<sup>74</sup> Thayná Schuquel, “STF: Fux empata e julgamento sobre repasses do Executivo é suspenso”, *Metrópoles* (22 de agosto de 2019), disponível em <<https://www.metropoles.com/brasil/justica/stf-fux-empata-e-julgamento-sobre-repasses-do-executivo-e-suspenso>>

deram os contornos do plenário virtual, até que ele chegasse à fase atual, em que suas competências espelham as competências do plenário físico.

O plenário virtual foi criado durante a presidência da ministra Ellen Gracie, em março de 2007, com a aprovação da Emenda Regimental nº 21 que alterou, dentre outros, o art. 323 do RISTF<sup>75</sup>. Inicialmente, a sua competência era exclusiva para o exame da existência ou não de repercussão geral em RE<sup>76</sup>. Após nova alteração regimental, em maio de 2009, na presidência do ministro Gilmar Mendes, os ministros passaram a avaliar no plenário virtual se a questão colocada no RE era constitucional ou infraconstitucional, em um novo filtro para o conhecimento dos recursos<sup>77</sup>. No ano seguinte, já durante a presidência do ministro Cezar Peluso, a Emenda Regimental nº 42 permitiu que o plenário virtual julgasse o mérito dos RE com repercussão geral reconhecida, desde que se tratasse de hipótese de reafirmação de jurisprudência do STF<sup>78</sup>.

Uma nova ampliação do mecanismo ocorreu em 2016, na presidência do ministro Ricardo Lewandowski, com a Emenda Regimental nº 51<sup>79</sup>, que autorizou o julgamento de embargos de declaração e agravos internos no plenário virtual. Essa ampliação significou a abertura do plenário virtual para o julgamento de outros tipos processuais, inclusive no mérito.

---

<sup>75</sup> Art. 323: Quando não for caso de inadmissibilidade do recurso por outra razão, o(a) Relator(a) submeterá, por meio eletrônico, aos demais ministros, cópia de sua manifestação sobre a existência, ou não, de repercussão geral. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007)

§ 1º Tal procedimento não terá lugar, quando o recurso versar questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo Tribunal, ou quando impugnar decisão contrária a súmula ou a jurisprudência dominante, casos em que se presume a existência de repercussão geral. (Incluído pela Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007)

<sup>76</sup> É possível argumentar que a criação do plenário virtual, nesse primeiro momento, ajudou a consolidar o mecanismo da repercussão geral, ao criar um mecanismo célere para a análise dos requisitos de um RE. O requisito da repercussão geral foi uma das principais criações da EC 45/2004, nesse sentido, destacando o papel da Repercussão Geral para o fortalecimento do papel do Supremo de Corte Constitucional, cf. Rogério Bastos Arantes, “Judiciário: entre Justiça e Política”, in: Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, 3. ed., São Paulo: Editora Unesp, 2015: 29-68

<sup>77</sup> A Emenda Regimental nº 31 modificou o Art. 342 do RISTF, e foi aprovada na 3ª sessão administrativa de 2009, cuja ata pode ser encontrada em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/2009.03.doc> ; <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=108888&ori=1>

<sup>78</sup> Essa modificação foi aprovada na 6ª sessão administrativa de 2010, realizada em 01/12/2010, disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/2010.06.doc>.

O dispositivo do RISTF que permitiu o julgamento de mérito no plenário virtual foi o art. 323-A:

Art. 323-A: O julgamento de mérito de questões com repercussão geral, nos casos de reafirmação de jurisprudência dominante da Corte, também poderá ser realizado por meio eletrônico. (Incluído pela Emenda Regimental n. 42, de 2 de dezembro de 2010)

Parágrafo único. Quando o relator não propuser a reafirmação de jurisprudência dominante, outro ministro poderá fazê-lo, mediante manifestação devidamente fundamentada (Incluído pela Emenda Regimental n. 54, de 1º de julho de 2020)

<sup>79</sup> A emenda foi aprovada na 4ª sessão administrativa de 2016, realizada no mês de junho, cuja ata pode ser acessada em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/Ata04.2016.doc>.

A emenda modificou os artigos 317 e 337 do RISTF.

A ampliação se consolidou durante a presidência do ministro Dias Toffoli, com a aprovação de duas emendas regimentais. A primeira foi a Emenda Regimental nº 52, aprovada na 1ª sessão administrativa de 2019, em junho<sup>80</sup>. A partir dessa modificação, o plenário virtual passou a ter competência para julgar, além de RE, agravos internos e embargos de declaração, as medidas cautelares em ações de controle concentrado ou não, e o mérito de quaisquer outras classes processuais, desde que a matéria discutida já contasse com jurisprudência dominante no STF. Em março de 2020, no contexto da pandemia da covid-19, os ministros se reuniram em sessão administrativa e aprovaram a Emenda Regimental nº 53<sup>81</sup>, que ampliou a competência do plenário virtual para o julgamento de todos os processos de competência do STF<sup>82</sup>.

É importante pontuar que a ampliação do plenário virtual ocorreu sem resistências dos ministros, com exceção do ministro Marco Aurélio, que sempre foi vencido nas votações que levaram à aprovação das emendas regimentais que promoveram as mudanças, e na sessão de 2019 afirmou “que o Tribunal estaria, pouco a pouco, aproximando-se do máximo possível em termos de sessão virtual, a qual não considera como um colegiado, tendo em vista a ausência de troca de ideias e a impossibilidade de acesso dos advogados à tribuna, pelo que ficaria prejudicado o devido processo legal”<sup>83</sup>. Apesar dos votos contrários e das críticas, o próprio Marco Aurélio se rendeu ao uso do mecanismo em seus últimos meses no tribunal<sup>84</sup>.

As sessões do plenário virtual se iniciam às sextas-feiras, e têm a duração de seis dias úteis<sup>85</sup>. Além das sessões ordinárias, é possível que a presidência convoque sessões extraordinárias, que podem se iniciar em outros dias, e podem durar menos de seis dias úteis<sup>86</sup>.

---

<sup>80</sup> A ata da sessão está disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/Ata01.2019.doc>

<sup>81</sup> A ata da sessão administrativa está disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/Atada2OSessoAdministrativa202018.3.2020.docx>

<sup>82</sup> Art. 21-B: Todos os processos de competência do Tribunal poderão, a critério do relator ou do ministro vistor com a concordância do relator, ser submetidos a julgamento em listas de processos em ambiente presencial ou eletrônico, observadas as respectivas competências das Turmas ou do Plenário.

<sup>83</sup> A ata da sessão está disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/Ata01.2019.doc>

<sup>84</sup> O próprio ministro descreveu esse fato em entrevista publicada por ocasião de sua aposentadoria: “(...) Com a pandemia, eu que sempre fui contra, passei a inserir todos os meus processos na sessão virtual. Consegui, inclusive, acabar com o acervo de processos aguardando pauta no Plenário. Cheguei a ter, sem espaço para inserção na pauta, cerca de 150 processos”. Tiago Salles, “A coragem como síntese de todas as virtudes”, *Justiça & Cidadania* (julho de 2021), p. 13.

<sup>85</sup> Art. 2º, § 1º, da Resolução 642 de 2019, que regulamentou o julgamento de processos em sessões virtuais.

<sup>86</sup> Art. 21-B: Todos os processos de competência do Tribunal poderão, a critério do relator ou do ministro vistor com a concordância do relator, ser submetidos a julgamento em listas de processos em ambiente presencial ou eletrônico, observadas as respectivas competências das Turmas ou do Plenário. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 53, de 18 de março de 2020)

Isso ocorreu, por exemplo, para o julgamento do referendo da cautelar deferida pela ministra Rosa Weber na ADPF 854, que discutia a validade e a forma das chamadas emendas ao orçamento propostas pelo relator<sup>87</sup>.

No ambiente virtual não há ordem de votação. Uma vez iniciado o julgamento, com a disponibilização simultânea do voto do relator, os demais ministros podem juntar seus votos ou concordar com os votos já proferidos, no prazo dos seis dias úteis. Por isso, nada impede, por exemplo, que o presidente ou o ministro com mais tempo de tribunal votem logo após o relator, ou que ministros votem ao mesmo tempo<sup>88</sup>. O mesmo se aplica aos pedidos de vista ou de destaque, isto é, qualquer ministro pode pedir vista ou destaque em qualquer momento, suspendendo o julgamento.

Ao contrário do plenário físico, no ambiente virtual não há propriamente troca de razões, uma vez que os votos são apenas inseridos no sistema. Não é possível, por isso, que uma ministra questione a premissa do voto de outro ministro, ou que ministros se interrompam durante o voto para debater um ponto específico ou para pedir esclarecimentos. No entanto, é possível dizer que a forma de realização das sessões virtuais abre espaço para que os ministros leiam e reflitam sobre os votos já lançados antes de manifestarem seus votos. Isso ocorre porque o relator junta o seu voto e os ministros podem analisá-lo por até seis dias úteis, ao contrário do ambiente físico, em que muitas vezes os ministros precisam votar logo após terem o contato com voto do relator, a não ser que peçam vistas dos autos.

Outra característica que distingue a sessão virtual da física é a possibilidade do uso do destaque. O destaque pode ser requerido por qualquer ministro, e tem por efeito afetar o processo para julgamento no plenário físico, além de forçar o reinício, com a desconsideração dos votos que já foram proferidos no plenário virtual.

No plenário virtual a sistemática para lidar com os ausentes já foi diferente. Durante muito tempo, a ausência de manifestação expressa dos ministros durante a sessão julgamento

---

§ 4º Em caso de excepcional urgência, o Presidente do Supremo Tribunal Federal e os Presidentes das Turmas poderão convocar sessão virtual extraordinária, com prazos fixados no respectivo ato convocatório. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 53, de 18 de março de 2020)

<sup>87</sup> Rosanne D'Agostino, "Plenário virtual do STF começa a julgar decisão de Rosa Weber sobre 'orçamento secreto'", *GI* (9 de novembro de 2021), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/09/plenario-virtual-do-stf-comeca-a-julgar-nesta-terca-decisao-de-rosa-weber-sobre-orcamento-secreto.ghtml>>

<sup>88</sup> Isso ocorreu, por exemplo, no julgamento da ADI 6524, que discutia a possibilidade de reeleição dos presidentes da Câmara e do Senado para um mandato imediatamente subsequente. Sobre o assunto, cf. Bianca de Figueiredo Melo Villas Bôas, "Da voz às ruas à voz das redes: um estudo de caso sobre a reputação digital do STF no julgamento da ADI 6524", 20 de outubro de 2021

virtual era computada como voto em um ou outro sentido<sup>89</sup>. Isso mudou em julho de 2020, com a edição da Resolução nº 690, que alterou o art. 2º, § 3º, da Resolução 642, que é o ato normativo que regulamentou as sessões virtuais, para estabelecer que a não manifestação no prazo significaria que a participação do ministro não seria registrada<sup>90</sup>.

Por isso, durante muito tempo não se via no plenário virtual situações como as narradas sobre o plenário físico, em que o impasse na votação leva o presidente a suspender o julgamento para aguardar o ministro ausente, o que pode alterar a ordem de votação. No plenário virtual, além de não haver ordem de votação, a ausência era computada. Com a mudança na regra, em julho de 2020, foi necessário também regular as situações de empate ou de ausência que implicasse em falta de quórum, e a regra nova determinou que o julgamento fosse suspenso e incluído na sessão seguinte<sup>91</sup>. Apesar da regra expressa, já houve caso em que o presidente optou por levar o julgamento para o plenário físico, por ter dificuldades na proclamação do resultado. Isso ocorreu, por exemplo, no julgamento dos ED no RE 638.115, em outubro de 2019<sup>92</sup>. A criação da regra de resolução de empates não foi suficiente também para evitar impasses gerados pela ausência de um ministro. No julgamento da ADPF 527, em setembro de 2021, os ministros se dividiram em duas correntes na votação sobre a possibilidade de pessoas trans escolherem, a partir do gênero com o qual se identificam, os estabelecimentos prisionais

---

<sup>89</sup> Essa era, por exemplo, o disposto nos §§ 1º e 2º do Art. 324, RISTF, na redação dada pela Emenda Regimental n. 31, de 2009:

Art. 324. Recebida a manifestação do(a) Relator(a), os demais ministros encaminhar-lhe-ão, também por meio eletrônico, no prazo comum de 20 (vinte) dias, manifestação sobre a questão da repercussão geral. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 31, de 29 de maio 2009)

§ 1º Decorrido o prazo sem manifestações suficientes para recusa do recurso, reputar-se-á existente a repercussão geral. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 31, de 29 de maio 2009)

§ 2º Não incide o disposto no parágrafo anterior quando o Relator declare que a matéria é infraconstitucional, caso em que a ausência de pronunciamento no prazo será considerada como manifestação de inexistência de repercussão geral, autorizando a aplicação do art. 543-A, § 5º, do Código de Processo Civil. (Incluído pela Emenda Regimental n. 31, de 29 de maio de 2009)

<sup>90</sup> Art. 2º: As sessões virtuais serão realizadas semanalmente e terão início às sextas-feiras, respeitado o prazo de 5 (cinco) dias úteis exigido no art. 935 do Código de Processo Civil entre a data da publicação da pauta no DJe, com a divulgação das listas no sítio eletrônico do Tribunal, e o início do julgamento.

§ 2º: O relatório e os votos inseridos no ambiente virtual serão disponibilizados no sítio eletrônico do STF durante a sessão de julgamento virtual. (redação dada pela Resolução no 675, de 22 de abril de 2020, publicada no DJe no 98, Edição Extra, em 23 de abril de 2020)

<sup>91</sup> Art. 2º: As sessões virtuais serão realizadas semanalmente e terão início às sextas-feiras, respeitado o prazo de 5 (cinco) dias úteis exigido no art. 935 do Código de Processo Civil entre a data da publicação da pauta no DJe, com a divulgação das listas no sítio eletrônico do Tribunal, e o início do julgamento.

§ 4º Não alcançado o quórum de votação previsto nos arts. 143, caput e parágrafo único, e 147 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal ou havendo empate na votação, o julgamento será suspenso e incluído na sessão virtual imediatamente subsequente, a fim de que sejam colhidos os votos dos ministros ausentes. (parágrafo introduzido pela Resolução no 690, de 01 de julho de 2020, publicado no DJe 168, em 3 de julho de 2020)

<sup>92</sup> ED no RE 638.115, Relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal, Sessão Virtual, Sessão Virtual de 11.10.2019 a 17.10.2019, DJ 25-10-2019.



em que seriam recolhidas. Como o tribunal não estava funcionando com sua composição completa, pois ainda não havia sido nomeado o substituto do ministro Marco Aurélio, aposentado três meses antes, o julgamento simplesmente foi suspenso<sup>93</sup>, e não foi apontado se ele seria rediscutido no plenário físico, se seria aplicável a regra de empate do plenário físico<sup>94</sup>, ou se simplesmente se aguardaria a posse do novo ministro.

Além dos plenários físico ou virtual, o STF atribui competência jurisdicional às suas duas turmas. As competências das turmas são estabelecidas no RISTF, destacando-se a competência para o julgamento de HC e de Rcl<sup>95</sup>. Como dito acima, a competência da turma é relativa – não no sentido processual do termo –, na medida em que os membros da turma podem deliberar por afetar um caso ao plenário, e há entendimento de que o relator possui discricionariedade para remeter para o plenário um caso que seria originalmente da turma, o

---

<sup>93</sup> Paulo Toledo Piza e Rafael Neves, “Empate trava julgamento no STF sobre direito de trans escolherem presídio”, *Uol* (15 de setembro de 2021), disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/09/15/empate-trava-julgamento-no-stf-sobre-direito-de-trans-escolherem-presidio.htm>>

<sup>94</sup> Art. 146: Havendo, por ausência ou falta de um Ministro, nos termos do art. 13, IX, empate na votação de matéria cuja solução dependa de maioria absoluta, considerar-se-á julgada a questão proclamando-se a solução contrária à pretendida ou à proposta. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 35, de 2 de dezembro de 2009)

<sup>95</sup> Art. 9º: Além do disposto no art. 8º, compete às Turmas:

I – processar e julgar originariamente:

a) o habeas corpus, quando o coator ou paciente for Tribunal, funcionário ou autoridade, cujos atos estejam diretamente subordinados à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se tratar de crime sujeito à mesma jurisdição em única instância, ressalvada a competência do Plenário;

b) os incidentes de execução que, de acordo com o art. 343, III, lhes forem submetidos;

c) a reclamação que vise a preservar a competência do Tribunal ou a garantir a autoridade de suas decisões ou Súmulas Vinculantes; (Redação dada pela Emenda Regimental n. 49, de 3 de junho de 2014)

d) os mandados de segurança contra atos do Tribunal de Contas da União e do Procurador-Geral da República. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 49, de 3 de junho de 2014)

e) os mandados de injunção contra atos do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais Superiores; (Incluída pela Emenda Regimental n. 45, de 10 de junho de 2011)

f) os habeas data contra atos do Tribunal de Contas da União e do Procurador-Geral da República; (Incluída pela Emenda Regimental n. 45, de 10 de junho de 2011)

g) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados; (Incluída pela Emenda Regimental n. 45, de 10 de junho de 2011)

h) a extradição requisitada por Estado estrangeiro; (Incluída pela Emenda Regimental n. 45, de 10 de junho de 2011)

i) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça ou contra o Conselho Nacional do Ministério Público, ressalvada a competência do Plenário; (Incluída pela Emenda Regimental n. 49, de 3 de junho de 2014)

ii – julgar em recurso ordinário:

a) os habeas corpus denegados em única ou última instância pelos tribunais locais ou federais, ressalvada a competência do Plenário;

b) a ação penal nos casos do art. 129, § 1º, da Constituição, ressalvada a hipótese prevista no art. 6º, inciso III, letra c.

iii – julgar, em recurso extraordinário, as causas a que se referem os arts. 119, III, 139 e 143 da Constituição, observado o disposto no art. 11 e seu parágrafo único.

Parágrafo único. No caso da letra a do inciso II, o recurso ordinário não poderá ser substituído por pedido originário.

que ocorreu, por exemplo, no HC que discutia a suspeição do juiz Sergio Moro para julgar os casos que envolviam o presidente Lula.

As turmas são compostas de cinco ministros cada, e o presidente do STF não faz parte de nenhuma das turmas. A presidência da turma cabe ao ministro mais antigo que ainda não tenha ocupado o cargo,<sup>96</sup> e o mandato é de apenas um ano, diferentemente do presidente do tribunal, que tem o mandato de dois anos. Essa regra é relativamente recente, pois até 2008 não havia revezamento na presidência das turmas, e o comando era permanente com o ministro mais antigo. O ministro Moreira Alves, por exemplo, presidiu a primeira turma do tribunal por mais de 15 anos, de 1987 até sua aposentadoria, em 2003.

As sessões ordinárias das turmas ocorrem no mesmo horário das sessões do plenário, isto é, das 14h às 18h, com intervalos de 30 minutos<sup>97</sup>. As sessões ordinárias das turmas ocorrem às terças-feiras. Normalmente, as sessões das turmas não são transmitidas ao vivo pela TV Justiça, como são as sessões do plenário físico. A pandemia da covid-19 modificou o funcionamento das turmas nesses dois pontos.

Primeiro, em relação às sessões ordinárias, normalmente as turmas se reuniam no mesmo horário, às terças, e cada uma julgava os processos de sua competência. Com a emergência da covid-19, as turmas passaram a se reunir quinzenalmente, de forma alternada. Por exemplo, no dia 19/10/2021 a primeira turma se reuniu para sessão ordinária, e não houve reunião da segunda turma, que se reuniu na semana seguinte, no dia 26/10/2021, quando foi a vez de não ocorrer reunião da primeira turma. Além disso, as sessões da turma física, que durante parte da pandemia foram realizadas por videoconferência, passaram a ser transmitidas ao vivo, no canal do *Youtube* do STF<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Art. 4º: As Turmas são constituídas de cinco Ministros.

§ 1º A Turma é presidida pelo Ministro mais antigo dentre seus membros, por um período de um ano, vedada a recondução, até que todos os seus integrantes hajam exercido a Presidência, observada a ordem decrescente de antiguidade. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 25, de 26 de junho de 2008)

<sup>97</sup> Art. 123: As sessões ordinárias do Plenário terão início às 14 horas e terminarão às 18 horas, com intervalo de trinta minutos, podendo ser prorrogadas sempre que o serviço o exigir. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 7, de 6 de abril de 1998)

§ 1º As sessões ordinárias das Turmas terão início às 14 horas e terminarão às 18 horas, com intervalo de trinta minutos, podendo ser prorrogadas sempre que o serviço o exigir. (Incluído pela Emenda Regimental n. 7, de 6 de abril de 1998)

§ 2º As sessões extraordinárias terão início à hora designada e serão encerradas quando cumprido o fim a que se destinem. (Renumerado pela Emenda Regimental n. 7, de 6 de abril de 1998)

<sup>98</sup> Felipe Recondo, “A decisão mais moderna do STF: a transmissão ao vivo das sessões de Turma”, *Jota* (15 de abril de 2020), disponível em <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/a-decisao-mais-moderna-do-stf-a-transmissao-ao-vivo-das-sessoes-de-turma-15042020>>

Nas turmas, a ordem de votação segue a mesma lógica da ordem de votação dos plenários. Isto é, nas turmas presenciais as votações ocorrem por ordem de antiguidade no tribunal, começando pelo relator e terminando com a presidente. Por outro lado, nas turmas virtuais, cuja organização será analisada a seguir, as votações ocorrem sem ordem pré-definida, a exceção do relator, que é o primeiro a juntar seu voto.

As turmas também se dividem em presenciais e virtuais. As turmas virtuais, no entanto, não foram criadas em conjunto com o plenário virtual, uma vez que, como visto acima, durante muitos anos a competência do plenário virtual se limitou à apreciação da existência de repercussão geral em RE e, em um segundo momento, para o julgamento de mérito de repercussão geral em RE, o que era competência do plenário. Os julgamentos virtuais na turma tiveram início apenas com a expansão dos julgamentos virtuais que ocorreu na presidência de Ricardo Lewandowski, com a edição da Emenda Regimental nº 51, em 2016, quando se autorizou o julgamento de agravos internos e embargos de declaração, nos recursos a cargo da turma. As turmas também foram impactadas pelas alterações que expandiram o uso do plenário virtual em 2019 e 2020, e por isso as turmas virtuais passaram a ter a competência para julgar todos os processos sujeitos à competência das turmas presenciais.

É possível suscitar a hipótese de que as sessões das turmas passaram a ser realizadas quinzenalmente precisamente por conta da expansão do uso dos julgamentos virtuais pelas turmas, o que teve por consequência a progressiva diminuição dos acervos dos ministros, do plenário e das turmas. Além disso, a competência das turmas já havia sido impactada pela reforma promovida na presidência de Luiz Fux, com o retorno ao plenário dos julgamentos das AP envolvendo todas as autoridades com foro por prerrogativa de função. Há quem sustente, inclusive, que as turmas estão com os seus dias contados, e que tudo indica que cada vez mais elas percam espaço para os julgamentos nos plenários<sup>99</sup>.

Como dito no início do tópico, o RISTF divide os órgãos do tribunal em plenário, turmas e presidência. Por isso, na discussão do tópico seria necessário ainda falar das da presidência. No entanto, para fins didáticos, isso será realizado no tópico seguinte, que irá analisar o papel dos atores que participam de um julgamento no STF.

---

<sup>99</sup> Rafael Moraes Moura, “STF avalia acabar com as ‘ilhas’ das turmas e concentrar casos no plenário”, *Veja* (30 de outubro de 2021), disponível em <<https://veja.abril.com.br/politica/stf-avalia-acabar-com-as-ilhas-das-turmas-e-concentrar-casos-no-plenario/>>

## 1.4. Os atores

Para que um processo tenha o julgado iniciado no plenário físico do STF, é necessária a concordância de pelo menos dois atores: o presidente e o relator do caso. Na primeira etapa, o relator do caso precisa liberar os autos para a pauta de julgamentos ou apresentar o processo em mesa, e, em seguida, cabe ao presidente selecionar, dentre os processos liberados para julgamento pelos relatores, quais integrarão o calendário de julgamentos de cada uma das sessões do plenário do tribunal.

Em regra, logo após o protocolo de um processo no STF ocorre a distribuição para um dos relatores ou o registro do processo à presidência. Essa distribuição pode ocorrer por sorteio ou por prevenção. O sorteio é realizado a partir de um sistema informatizado, que obedece a uma série de compensações<sup>100</sup>. Por exemplo, em uma das compensações mais conhecidas, o ministro que assume um cargo vago por meses receberá mais processos por sorteio para compensar os processos que foram distribuídos para os seus colegas no período em que o cargo ainda estava vago<sup>101</sup>. Os aspectos desse tipo de distribuição ganharam destaque na imprensa durante o sorteio para a relatoria dos processos relativos à operação Lava-Jato<sup>102</sup>.

Ao relator, em primeiro lugar, cabe tomar uma série de despachos e decisões que podem influenciar o tempo do processo e a sua forma de julgamento. Inicialmente, ao receber o processo, o relator tem a oportunidade de decidir sobre o pedido de liminar formulado pelo autor, caso este o tenha requerido. Já aqui, o relator pode adotar várias providências diferentes. Em um primeiro caminho, o relator pode decidir a liminar de forma monocrática, sem submeter o pedido ou o referendo da liminar ao plenário ou turma. As liminares monocráticas se tornaram prática comum entre os ministros, que, inclusive, adotam a prática decisória para ADI e ADC,

---

<sup>100</sup> Apesar de ser realizado de forma aleatória, já houve debate sobre a segurança e a transparência do algoritmo que realiza os sorteios. Em artigo publicado em 2016, Hartmann e Chada questionaram a aleatoriedade do algoritmo, uma vez que o STF se recusava a divulgar o seu código-fonte. Dois anos depois, pesquisadores da UNB, contratados pelo STF, realizaram um estudo sobre o sistema de distribuição de processos do tribunal e não encontraram indícios de falta de aleatoriedade na distribuição, mas também destacaram que seria importante a divulgação do código-fonte pelo STF. Cf. Ivar A. Hartmann e Daniel Chada, “Distribuição dos processos no STF é realmente aleatória?”, *Jota* (25 de julho de 2016), disponível em <<https://www.jota.info/stf/supra/distribuicao-dos-processos-no-supremo-e-realmente-aleatoria-25072016>> e Luciano Pádua, “‘Não encontramos nada de errado’, diz pesquisador que examinou algoritmo do STF”, *Jota* (13 de setembro de 2018), disponível em <<https://www.jota.info/justica/algoritmo-stf-distribuicao-processos-13092018>>

<sup>101</sup> A Resolução 393 do STF, de 2009, dispõe sobre algumas formas de compensação. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao393-2009.pdf>

<sup>102</sup> “Sorteio no STF depende de volume de processos de cada gabinete”, *Folha de S.Paulo* (2 de fevereiro de 2017), disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/02/1855111-sorteio-no-stf-depende-de-volume-de-processos.shtml>>

ainda que haja vedação legal para tanto<sup>103</sup>. Algumas classes processuais, por outro lado, autorizam que a liminar seja decidida monocraticamente por um ministro, como é o caso dos MS.

Nesse primeiro caminho, portanto, o ministro relator tem a possibilidade de alterar ou não o status quo e, ao mesmo tempo, tem o poder de evitar que sua decisão liminar seja apreciada pelo plenário, controlando o tempo ou mesmo o destino do julgamento. Um exemplo desse tipo de tramitação foi o julgamento dos MS que questionavam a nomeação de Lula, feita pela presidente Dilma Rousseff, para o cargo de ministro da Casa Civil. As ações foram distribuídas ao ministro Gilmar Mendes, que deferiu os pedidos liminares para suspender a nomeação de Lula. A decisão liminar ocorreu no dia seguinte às impetrações, mas o ministro Gilmar Mendes remeteu o caso para o plenário apenas no mês seguinte. A decisão gerou desgaste no governo, e eventualmente a presidente Dilma Rousseff cedeu, e publicou ato exonerando Lula do cargo, o que gerou a perda de objeto. É possível especular, portanto, que o controle do tempo do julgamento realizado pelo relator impactou no resultado do caso, uma vez que o plenário nunca se manifestou sobre o mérito<sup>104</sup>.

No segundo caminho, o relator recebe o processo com pedido liminar, decide o pedido liminar de forma monocrática e o submete imediatamente para o referendo do plenário. Essa hipótese se aproxima, portanto, da que foi indicada no parágrafo anterior, com a singularidade de que o relator não busca definir o tempo do processo após a sua decisão, isto é, decidida a liminar, o caso é liberado para julgamento, ficando à disposição da presidência, quando a liberação ocorre para o plenário ou turmas físicas, ou é incluído em lista para julgamento do plenário ou turmas virtual. É importante ressaltar que, pela prática do tribunal, há a necessidade de submeter ao plenário apenas as decisões que deferem os pedidos de liminar, e parecem raros os casos em que a liminar é indeferida monocraticamente pelo relator e mesmo assim posteriormente submetida ao plenário.

A submissão quase imediata ocorreu, por exemplo, no julgamento da AC 4.039, relatada pelo ministro Teori Zavascki, em que se pedia a prisão do senador Delcídio do Amaral. O pedido foi julgado monocraticamente pelo ministro na manhã do dia seguinte à distribuição, e

---

<sup>103</sup> Nesse sentido, cf. Miguel Gualano Godoy, *STF e Processo Constitucional: Caminhos possíveis entre a ministorocracia e o plenário mudo*, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021, pp. 5-12. A Lei 9.868/99 permite a liminar monocrática apenas em período de recesso (art. 10). No caso de ADPF, a Lei 9.882/99, no Art. 5º, § 1º, autoriza que o relator decida monocraticamente a liminar em caso de urgência, *ad referendum* do plenário.

<sup>104</sup> Thomaz Pereira, “Lula ministro e o silêncio do Supremo”, in: Joaquim Falcão et al. (orgs.), *Onze supremos: o Supremo em 2016*, Belo Horizonte, MG: Letramento, 2017: 77-79

o ministro o liberou para julgamento da turma logo após a decisão, e a turma referendou a decisão em sessão realizada na tarde do mesmo dia<sup>105</sup>. Estratégia parecida foi adotada pela ministra Rosa Weber no julgamento da ADPF 854, caso que ficou conhecido como “Orçamento Secreto”. A ministra recebeu o processo em junho de 2021, e deferiu a liminar de forma monocrática em novembro de 2021, apresentando-o em mesa para julgamento do plenário virtual imediatamente, além de solicitar a designação de sessão extraordinária. Sua liminar foi referendada na semana seguinte<sup>106</sup>. Os dois casos compartilham a característica de que foram liberados para o julgamento colegiado logo após a decisão liminar pelo relator. Mas se diferenciam quanto ao tempo em que a liminar foi julgada de forma monocrática. No caso decidido pelo ministro Teori, a liminar foi decidida monocraticamente no dia seguinte à distribuição, mas no caso da ministra Rosa Weber, a decisão liminar individual ocorreu apenas 5 meses após a distribuição da ação, o que pode indicar que não houve controle individual do tempo pela relatora depois da decisão, mas sim em uma etapa prévia, entre a distribuição e a decisão liminar.

O caso relatado pela ministra Rosa Weber chama a atenção para outro caminho, o de não decisão sobre o pedido liminar. É possível que isso ocorra simplesmente evitando a apreciação do pedido liminar, mas, no caso das ADI e ADC, existe um mecanismo processual para tanto. Trata-se da aplicação do art. 12 da Lei 9.868/99, que estabelece que, caso haja pedido liminar, e a questão for relevante, o relator poderá adotar um rito abreviado para o julgamento da ação, e poderá remetê-la para o julgamento definitivo do plenário<sup>107</sup>. A aplicação do rito abreviado, no entanto, não gera a liberação dos autos para o julgamento, e o relator continua com o poder de determinar o momento em que o processo poderá ser julgado pelo plenário. Apesar da finalidade expressa de conferir um julgamento abreviado às ações, na prática, não se observa que as ações em que foi aplicado o rito do art. 12 tramitam de forma mais célere, como

---

<sup>105</sup> Sobre a atuação colegial – e invisível – do ministro Teori Zavascki, cf. Joaquim Falcão e Diego Werneck Arguelles, “O invisível Teori Zavascki e a fragmentação do Supremo — Uma retrospectiva de 2015”, in: Joaquim Falcão et al. (orgs.), *O Supremo em 2015*, Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016: 21-28

<sup>106</sup> D’Agostino, “Plenário virtual do STF começa a julgar decisão de Rosa Weber sobre ‘orçamento secreto’” (n. 87)

<sup>107</sup> Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

aponta relatório do projeto Supremo em Números<sup>108</sup>. Por isso, é possível concluir que a aplicação do art. 12 tem efeitos similares à rejeição monocrática do pedido liminar, uma vez que confere ao relator o poder de impedir que o plenário se manifeste sobre o pedido liminar e, ao mesmo tempo, mantém o controle do tempo do julgamento nas mãos do relator, que poderá aplicar o rito abreviado sem que seja necessária a remessa dos autos para o plenário.

Além desses casos, o relator pode optar pela ampla instrução do processo antes de elaborar o seu relatório e de liberar a liminar ou o mérito para o julgamento dos órgãos colegiados. Neste caminho, o relator solicita as informações dos órgãos competentes e as manifestações dos réus, da PGR e da AGU, quando for o caso. Uma vez que todas as informações são juntadas aos autos, ou que os prazos para tanto se encerrem sem que as manifestações sejam juntadas, o processo é remetido para conclusão do relator, que deverá elaborar o relatório e seu voto.

Durante toda essa fase, é possível também que os interessados no julgamento da causa solicitem a intervenção no processo como *amicus curiae* ou terceiro interessado, e caberá ao relator deferir ou não esses pedidos. Essas intervenções impactam direta ou indiretamente no tempo do processo. Diretamente porque, caso as intervenções sejam aceitas, os *amicus curiae* e terceiros interessados dispõem de tempo para manifestação na tribuna do plenário no dia do julgamento, e muitas manifestações podem retardar o julgamento da causa. Indiretamente, processos com mais partes e documentos podem demandar mais tempo para a análise, sem contar que cada pedido de participação exigirá uma nova avaliação e decisão do relator. É importante considerar, de todo modo, que processos com mais participantes podem destacar a saliência do caso, e que os participantes podem diligenciar, junto ao relator, para que os processos sejam liberados para julgamento de forma mais rápida<sup>109</sup>.

Uma vez terminada a fase de instrução, como dito, o relator ficará encarregado de elaborar o relatório, seu voto, e de liberar o caso para a pauta de julgamentos ou apresentar o processo em mesa para o julgamento. Ocorre que não há prazo para que o relator desempenhe tais tarefas, e por isso ele goza de ampla discricionariedade na definição do tempo do julgamento. Em outras palavras, para que um processo seja julgado, é necessário que o relator atue para elaborar o relatório, seu voto, além de liberar o processo para a pauta de julgamentos,

---

<sup>108</sup> Uma das conclusões da pesquisa foi a de que a aplicação do Art. 12 não rendia, até então, os efeitos esperados com sua criação. Cf. Joaquim Falcão et al., *III Relatório Supremo em números: o Supremo e o tempo*, Rio de Janeiro: escola de Direito do rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2014

<sup>109</sup> Vide tópico 4.5.

sem o que não é possível que um processo seja julgado. Por isso, há amplo controle por parte do relator do momento em que o caso será julgado, já que o processo não poderá ser julgado sem a sua concordância.

Essa dinâmica acontece, como regra, tenha ou não o relator ou o tribunal realizado uma análise prévia do pedido liminar. Por isso, existem várias combinações possíveis entre os diversos caminhos apontados acima para influenciar o tempo do julgamento. Por exemplo, o relator pode rapidamente julgar a liminar de forma monocrática, liberar a liminar para o julgamento do plenário, mas, uma vez julgada a liminar, recolher todas as manifestações de partes, órgãos e interessados, e não liberar o mérito do caso para a pauta de julgamentos do plenário de forma célere.

Isso foi precisamente o que ocorreu durante o julgamento da ADPF 54, que discutia a possibilidade de interrupção da gravidez de fetos acometidos por anencefalia. O caso foi distribuído para a relatoria do ministro Marco Aurélio em 17/06/2004, e o relator rapidamente apresentou o processo em mesa para julgamento, na semana seguinte. Porém, o tribunal não julgou o processo até o início de julho, período em que se iniciariam as férias forenses, e o ministro relator deferiu a liminar de forma monocrática no último dia de atividades do STF, em 01/07/2004. O relator liberou a liminar para julgamento do plenário no final de setembro, e o julgamento foi iniciado no final do mês seguinte, sendo finalizado em abril de 2005, quando o STF não referendou a decisão do relator, que deferia a liminar. Durante o julgamento, levantou-se a hipótese de o julgamento da liminar ser convertido em julgamento de mérito, o que foi rejeitado pelo relator. Com a conclusão do julgamento da liminar, o processo ficou novamente em poder do relator, que havia ficado vencido no julgamento da liminar. O relator comandou a instrução do feito, e apenas liberou o mérito do caso para julgamento em fevereiro de 2011, e o julgamento do mérito foi concluído em abril de 2012, quando o tribunal, com uma nova composição, seguiu o relator, no sentido da autorização para interrupção da gravidez em caso de anencefalia. Em entrevistas, o ministro Marco Aurélio falou abertamente que a decisão de não liberar o mérito do caso para julgamento foi refletida, e que esperou o momento oportuno, em que o STF estivesse pronto para julgar a matéria<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Pedro Jimenez Cantisano et al., *História Oral do Supremo [1988-2013]-Marco Aurélio*, Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2017, pp. 64-65 “Fui relator do processo relativo à anencefalia, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no 54. Em julho de certo ano, não sei se de 2004, implementei liminar. Devia ser ato do plenário, mas estávamos em mês de férias. Abertos os trabalhos do semestre judiciário, submeti o ato a referendo do Colegiado, no que afastara a glosa penal quanto à parturiente e àqueles que auxiliassem na interrupção da gravidez. O Tribunal resolveu estancar a eficácia da medida de urgência e a corrente majoritária contou com o voto da única mulher integrante do Colegiado. Deixei o processo, realmente, numa prateleira, porque era um



Apesar de não haver prazo fixado para a liberação dos processos pelos relatores, existem algumas situações em que os ministros podem perder a relatoria dos processos em razão da demora para a liberação do julgamento. A primeira, apontada por Barbosa<sup>111</sup>, indica que um limite temporal para a atuação dos ministros relatores é a data de sua aposentadoria. Quando ocorre a aposentadoria de um ministro, o seu acervo é transferido para o ministro que ocupará o seu lugar. Por isso, caso o ministro tenha o desejo que os casos sob sua relatoria sejam julgados antes de sua aposentadoria, é imprescindível que eles sejam liberados para julgamento em tempo hábil para tanto.

O ministro Marco Aurélio, por exemplo, deixou um grande acervo de casos prontos para serem decididos quando se aposentou, inclusive com votos já elaborados. Para tentar fazer com que todos os casos fossem julgados, optou pela liberação dos processos no plenário virtual, uma vez que a pauta de julgamentos do ambiente virtual é automática, sem a participação decisiva do presidente. A utilização do plenário virtual era inédita por Marco Aurélio, que se manifestava contra o mecanismo sempre que tinha oportunidade, mas a proximidade da aposentadoria o forçou a aceitá-lo<sup>112</sup>. Apesar disso, em vários dos casos sob sua relatoria houve o pedido de destaque, que tem como consequência o reinício do julgamento no plenário físico, inclusive com novo voto do relator. Por isso, o ministro Marco Aurélio enviou ofício ao então presidente, ministro Luiz Fux, e solicitou que seus votos em tais julgamentos não fossem descartados, mas o pedido foi rejeitado por Fux<sup>113</sup>.

Há relatos de que diversos presidentes adotaram a prática de priorizar, na elaboração do calendário de julgamentos, os processos de ministros que estavam prestes a se aposentar<sup>114</sup>. Um exemplo disso ocorreu na véspera da aposentadoria do ministro Celso de Mello, em outubro de 2020. Prestes a se aposentar, o ministro enviou ofício à presidência, à época ocupada por Luiz

---

processo objetivo, não envolvia partes, visava fixar uma tese. Constatei que o Tribunal não estava disposto a enfrentar o tema de fundo. Quando, três anos após, assentou a possibilidade de ter-se pesquisas com células-tronco, embora por escore apertado – seis a cinco, maioria de um voto –, concluí que era oportuno preparar o processo para julgamento (...).”

<sup>111</sup> Além da aposentadoria, a autora aponta a eleição para a presidência do tribunal como outro limite ao poder do relator. Ana Laura Pereira Barbosa, *Decidindo (não) decidir: Instrumentos de influência individual na definição da agenda e do tempo dos julgamentos no STF*, São Paulo: Universidade de São Paulo (Dissertação (Mestrado em Direito)), 2020, pp. 29-33

<sup>112</sup> Salles, “A coragem como síntese de todas as virtudes” (n. 84)

<sup>113</sup> Márcio Falcão e Fernanda Vivas, “Fux nega pedido para manter votos de Marco Aurélio em 16 julgamentos em aberto”, *G1* (22 de outubro de 2021), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/10/22/fux-nega-pedido-para-manter-votos-de-marco-aurelio-em-16-julgamentos-em-aberto.ghtml>>

<sup>114</sup> Por exemplo, o relato de M4: “O relator, por vezes, pede sim à presidência que coloque o processo em julgamento. Isso acontece, muitas vezes, quando se está próximo de aposentadoria. Então, aquele relator ou relatora já tem uma série de processos preparados, que seriam um trabalho perdido se não fossem levados a julgamento”.

Fux, solicitando que fosse incluído em pauta o Inq 4831, que discutia se o presidente da República poderia prestar depoimento à polícia por escrito. O ofício foi enviado à presidência em 2 de outubro, e o caso foi incluído no calendário de julgamentos no dia 5, iniciando-se o julgamento no dia 8<sup>115</sup>.

A segunda situação que pode levar à perda da relatoria é a chegada do ministro relator à presidência do tribunal. A presidência possui um acervo próprio de processos, além de contar com diversas outras responsabilidades que um ministro “comum” não possui. Por isso, o acervo de processos do gabinete do ministro que passou a ocupar a presidência é transferido para o ministro que acaba de deixar a presidência. As exceções a essa transferência são os processos que foram liberados para julgamento e aqueles que o ministro decide levar consigo para a presidência, uma vez que o regimento permite que ele permaneça como relator em todos os processos que tenham recebido o seu visto<sup>116</sup>.

Existe ainda outra situação que pode levar à “perda” da relatoria, e essa ocorre de maneira mais informal, e até mesmo estratégica. As regras de prevenção para o julgamento de processos não impedem que o mesmo tema seja colocado de formas diferentes em ações diferentes. É possível, por exemplo, que a constitucionalidade de uma lei seja questionada em uma ADI, e a alegação de inconstitucionalidade da mesma lei seja o fundamento para o pedido de procedência de um RE proposto por um particular, e que as duas ações tramitem ao mesmo tempo, sob relatorias diferentes. Caso isso ocorra, o relator que não tiver liberado o caso para o julgamento poderá perder a precedência no tratamento do tema.

Mesmo nesse caso, a “perda” da relatoria dependeria de outras condições. Em primeiro lugar, dependeria da inclusão, pelo presidente, do caso liberado no calendário de julgamentos. Pode ocorrer, por exemplo, do presidente decidir não incluir apenas um dos casos no calendário, para aguardar a liberação do outro caso por outro relator, para julgamento em conjunto. Além disso, iniciado o julgamento, o relator do outro caso pode pedir vista dos autos, com a justificativa de que seria mais apropriado o julgamento em conjunto.

Um exemplo dessa dinâmica ocorreu na discussão sobre a constitucionalidade da prisão em virtude de condenação em segunda instância. O tema era discutido em diversas ações, por

---

<sup>115</sup> Márcio Falcão e Fernanda Vivas, “Celso de Mello pede a Fux para marcar julgamento sobre depoimento de Bolsonaro”, *G1* (5 de outubro de 2020), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/05/celso-de-mello-pede-que-fux-marque-julgamento-sobre-depoimento-de-bolsonaro.ghtml>>

<sup>116</sup> Art. 75. O Ministro eleito Presidente continuará como Relator ou Revisor do processo em que tiver lançado o relatório ou apostado o seu visto. Cf. Barbosa, *Decidindo (não) decidir: Instrumentos de influência individual na definição da agenda e do tempo dos julgamentos no STF* (n. 111), pp. 29-33.

exemplo nas ADC 43 e 44, que buscavam a declaração de constitucionalidade de dispositivo do Código de Processo Penal que vedava a prisão automática após condenação em segunda instância, e no HC 152.752, cujo paciente era o ex-presidente Lula, que pedia sua liberdade com fundamento na inconstitucionalidade da prisão após condenação em segunda instância. As ADCs eram de relatoria do ministro Marco Aurélio, e o HC de relatoria do ministro Edson Fachin. Apesar de ter sido distribuído e liberado para julgamento depois das ADC, o HC foi julgado primeiro<sup>117</sup>. Situação semelhante ocorreu em 2021, na discussão sobre a constitucionalidade da proibição da realização de cultos religiosos durante a pandemia da covid-19. Duas ações diferentes foram distribuídas, para os ministros Gilmar Mendes e Nunes Marques, e este último proferiu decisão liminar em primeiro lugar, mas não liberou o caso para julgamento do plenário, e então o ministro Gilmar Mendes decidiu a liminar, liberou o caso para julgamento do plenário, que decidiu de forma contrária à liminar concedida por Nunes Marques<sup>118</sup>.

Apesar do amplo poder do relator na definição do tempo do julgamento de um processo, como narrado acima, sua vontade não é suficiente para que um processo seja julgado no STF. Caso os processos sejam julgados nos ambientes presenciais, do plenário ou da turma, caberá ao presidente, do tribunal ou de cada uma das turmas, elaborar o calendário de julgamentos, com a indicação dos processos que serão julgados em cada uma das sessões. Esse poder não é previsto expressamente no RISTF<sup>119</sup>, mas aponta-se que ele decorre do poder de dirigir os trabalhos do plenário e presidir as sessões plenárias<sup>120</sup>.

---

<sup>117</sup> Sobre o julgamento do tema, o primeiro com uma análise do comportamento do tribunal, e o segundo com uma proposta normativa para o julgamento de casos na mesma situação, cf. os textos: Fabiana Alves Rodrigues e Rogério Bastos Arantes, “Supremo Tribunal Federal e a presunção de inocência: ativismo, contexto e ação estratégica”, *REI - Revista Estudos Institucionais* 6:1 (2020): 21-54; Ana Laura Pereira Barbosa, “Meta-voto: solução para a pauta de julgamentos do STF?”, *Revista Direito e Práxis* (2021)

<sup>118</sup> Hyndara Freitas e Ana Pompeu, “Gilmar Mendes nega suspender decreto que proíbe cultos e missas em SP”, *Jota* (5 de abril de 2021), disponível em <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/cultos-stf-gilmar-mendes-nunes-marques-05042021>>

<sup>119</sup> Art. 13. São atribuições do Presidente:

III – dirigir-lhe os trabalhos e presidir-lhe as sessões plenárias, cumprindo e fazendo cumprir este Regimento;

<sup>120</sup> Luiz Fernando Gomes Esteves, “Onze ilhas ou uma ilha e dez ilhéus? A presidência do STF e sua influência na atuação do tribunal”, *REI - Revista Estudos Institucionais* 6:1 (2020): 129-154; Godoy, *STF e Processo Constitucional: Caminhos possíveis entre a ministocracia e o plenário mudo* (n. 103) Para Godoy, de quem discordo no ponto, “É possível interpretar o art. 13, II, RISTF e compreender a tarefa de dirigir os trabalhos da sessão plenária não apenas como comandar, chefiar, mas sim como liderar, coordenar, o que permitiria, assim, uma definição conjunta da pauta e calendário de julgamento do Tribunal. Essa tarefa, ainda que possa ser entendida e mantida como atribuição específica do Presidente, poderia ser compartilhada com os demais ministros, através de uma discussão prévia e coletiva sobre a pauta e o calendário de julgamento das sessões plenárias do Supremo. E isso não significa transformar o Presidente, sua atribuição de direção do Tribunal e das sessões plenárias, em refém das escolhas dos outros 10 ministros. Ao contrário, entre uma definição discricionária e exclusiva da pauta

O RISTF estabelece que o presidente do tribunal terá mandato de dois anos, e que será eleito pelos pares, por voto secreto<sup>121</sup>. Apesar de previsão de eleição para o cargo, a prática consolidada no tribunal é de que será escolhido como presidente o ministro mais antigo no STF, desde que não tenha ocupado o cargo previamente. No dia designado para a eleição, os ministros se reúnem e dez deles manifestam o voto no ministro que se encaixa neste critério. O único voto que não vai para o eleito é o seu próprio, que se dirige para o segundo ministro mais antigo no tribunal que também não tenha ainda ocupado o cargo de presidente, e tal ministro passa a ocupar a vice-presidência<sup>122</sup>. No caso das turmas, não há eleição, uma vez que o RISTF é expresso ao indicar que será o presidente o ministro mais antigo que não tiver ocupado o cargo, pelo mandato de um ano<sup>123</sup>.

O RISTF estabelece diversos critérios para orientar a escolha do presidente sobre quais processos serão selecionados para compor o calendário de julgamentos de cada uma das sessões. O art. 128 estabelece que os processos serão chamados pela ordem cronológica em cada uma das classes, e com preferência para os ministros mais antigos no tribunal, além de estabelecer que o presidente poderá dar preferência para os casos com sustentações orais de advogados<sup>124</sup>. Os arts. 129<sup>125</sup> e 130<sup>126</sup>, por sua vez, dispõem que o relator e a PGR poderão

---

pelo Presidente do STF e uma definição apenas coletiva existe uma gama de possibilidades na definição do calendário de julgamentos do Plenário do STF”.

<sup>121</sup> Art. 12, RISTF.

<sup>122</sup> A prática é tão sedimentada que o ministro Luiz Fux declarou publicamente que seria o próximo presidente do STF, mais de um ano antes da efetiva “eleição”. Cf. Gabriela Coelho, “Quero garantir que a “lava jato” vai continuar, defende Luiz Fux”, *Consultor Jurídico* (8 de julho de 2019), disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-jul-08/quero-garantir-lava-jato-continuar-fux>>É interessante que, em seus primórdios, já havia disputa sobre as regras que seriam aplicáveis às eleições, sobretudo porque as disposições poderiam funcionar como um reforço da independência do tribunal em relação ao Executivo. Emília Viotti da Costa, *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*, São Paulo, SP: Editora Unesp, 2006, narra, por exemplo, que no início do funcionamento do STF, presidente e vice deveriam prestar juramento perante o chefe do Poder Executivo, e Floriano Peixoto adiaava indefinidamente o ato, o que levava um impasse. Por causa disso, os ministros decidiram reformar o regimento interno, para estabelecer que o juramento deveria ocorrer perante o tribunal. Além disso, também definiram que o PGR seria nomeado pelo tribunal, e não mais pelo chefe do Executivo. As duas medidas aumentaram a independência do STF em relação ao Executivo.

<sup>123</sup> Art. 4º, § 1º, RISTF. Essa regra criada a partir de mudança regimental de 2008, até então, a presidência da turma cabia ao ministro mais antigo, sem limitação temporal. Houve ministros, como Moreira Alves, que ocuparam a presidência de turma por mais de uma década.

<sup>124</sup> Art. 128. Os julgamentos a que o Regimento não der prioridade realizar-se-ão, sempre que possível, de conformidade com a ordem crescente de numeração dos feitos em cada classe.

§ 1º Os processos serão chamados pela ordem de antiguidade decrescente dos respectivos Relatores. O critério da numeração referir-se-á a cada Relator.

§ 2º O Presidente poderá dar preferência aos julgamentos nos quais os advogados devam produzir sustentação oral.

<sup>125</sup> Art. 129. Em caso de urgência, o Relator poderá indicar preferência para o julgamento.

<sup>126</sup> Art. 130. Poderá ser deferida a preferência, a requerimento do Procurador-Geral, de julgamento relativo a processos em que houver medida cautelar.

pedir preferência em julgamentos, o art. 138<sup>127</sup> que terá preferência o processo cujo julgamento já tiver sido iniciado e, por fim, o art. 145 estabelece as classes processuais que deveriam receber prioridade nos julgamentos do tribunal<sup>128</sup>.

Mesmo com tantas regras previstas no RISTF, o presidente conta com ampla discricionariedade na elaboração do calendário de julgamentos de cada sessão, uma vez que as previsões regimentais são meras diretrizes de atuação, sem qualquer previsão de sanção em caso de descumprimento. Mais do que isso, em virtude do amplo acervo de processos do STF, é difícil até mesmo imaginar como as prioridades previstas regimentalmente poderiam ser implementadas. E não só, como os dispositivos não mencionam expressamente o presidente do tribunal – como visto acima, não há previsão expressa de que ele é responsável pela elaboração do calendário de julgamentos –, pode-se especular que as diretrizes também são dirigidas aos ministros relatores.

Uma vez que os relatores – ou o revisor, nos processos que contam com a revisão – liberam o caso para a pauta do plenário, cabe ao presidente definir, entre os casos liberados para julgamento, quais serão julgados e em que momento.

Também no caso do presidente, existem limites a esse poder de elaborar o calendário de julgamentos. O primeiro, e mais óbvio, tem a ver com quais casos podem ser selecionados por ele, uma vez que apenas é possível julgar em plenário aqueles casos que já foram liberados para a pauta pelos relatores dos processos. Por isso, não existe a possibilidade de, sozinho, o presidente definir qual processo será julgado se considerarmos o acervo total de processos pendentes de julgamentos no STF. Invariavelmente será necessária a concordância do relator – ou, como veremos a seguir, do ministro vistor.

É importante salientar, ainda, que até que o processo tenha o julgamento iniciado, é possível que o relator o retire de pauta. Nada impede, por isso, que o relator libere o processo para a pauta de julgamentos, por exemplo, no ano de 2018, imaginando que há um ambiente

---

<sup>127</sup> Art. 138. Preferirá aos demais, na sua classe, o processo, em mesa, cujo julgamento tenha sido iniciado.

<sup>128</sup> Art. 145. Terão prioridade, no julgamento do Plenário, observados os arts. 128 a 130 e 138:

- I – os habeas corpus;
- II – os pedidos de extradição;
- III – as causas criminais e, dentre estas, as de réu preso;
- IV – os conflitos de jurisdição;
- V – os recursos oriundos do Tribunal Superior Eleitoral;
- VI – os mandados de segurança;
- VII – as reclamações;
- VIII – as representações;
- IX – os pedidos de avocação e as causas avocadas.

favorável no tribunal para que sua posição prevaleça no julgamento, que o presidente decida incluir o caso no calendário de julgamentos de uma sessão a ser realizada em 2021 e o relator, por alguma razão, opte por retirá-lo de pauta, impedindo assim que o julgamento seja iniciado. Um exemplo foi a atuação do ministro Luiz Fux nos processos que discutiam o pagamento do auxílio-moradia para magistrados. Nesse caso, o ministro monocraticamente deferiu a liminar em 2014, mas liberou o caso para julgamento apenas no final de 2017. O caso foi incluído no calendário de julgamentos pela presidente em 2018, mas não houve tempo para a sua análise na sessão designada. Poucos meses depois, o ministro relator retirou o processo da pauta, enviando o caso para uma tentativa de conciliação<sup>129</sup>.

Um segundo limite tem a ver com o mandato do presidente. Pelas regras e práticas adotadas no STF, um ministro ocupa a presidência por no máximo 2 anos<sup>130</sup>. Considerando que o plenário do STF se reúne apenas nas tardes de dois dias na semana<sup>131</sup>, que não são realizadas sessões de julgamento nos meses de julho e dezembro, e que poucas vezes o tribunal julga mais de um caso por sessão, o presidente terá a oportunidade de selecionar para julgamento durante o seu mandato, cerca de 200 processos, de um acervo que varia entre 400 e 800 processos<sup>132</sup>.

Outro limite foi inaugurado pela dinâmica do plenário virtual. Ao contrário do plenário físico, em que a elaboração do calendário de julgamentos está sujeita à discricionariedade do presidente, a pauta de julgamentos das sessões virtuais é formada automaticamente, com a liberação dos processos pelos ministros relatores para o ambiente virtual, em ordem cronológica a partir das liberações. Isto é, desde 2020, quando as competências dos plenários físico e virtual

---

<sup>129</sup> Ana Pompeu, “Fux retira processos sobre auxílio-moradia da pauta do Plenário do Supremo”, *Consultor Jurídico*, 13 de março de 2020, disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-mar-21/fux-retira-processos-auxilio-moradia-pauta-pleno-stf>>

<sup>130</sup> Barbosa, *Decidindo (não) decidir: Instrumentos de influência individual na definição da agenda e do tempo dos julgamentos no STF* (n. 111), p. 165. É preciso salientar que tanto o fato do ministro ocupar ou não a presidência, quanto o tempo de seu mandato, estão sujeitos aos limites etários. Caso o ministro seja nomeado para o cargo já em avançada idade, é possível que sua aposentadoria ocorra antes do seu momento de ocupar a presidência. Esse foi o caso do ministro Eros Grau, nomeado para o cargo quando tinha 63 anos, em época em que a aposentadoria compulsória ocorria aos 70 anos, e que, por isso, não ocupou o cargo de presidente. Também é possível que a chegada à presidência ocorra perto da aposentadoria, o que faz com que o mandato seja inferior a dois anos, como no caso do ministro Ayres Britto.

<sup>131</sup> Alguns presidentes adotaram a prática de realização de sessões em dias e/ou horários alternativos. Durante a presidência de Ellen Gracie, foram implementadas sessões às segundas-feiras, mas isso gerou resistência interna entre os ministros, e em sessão administrativa eles decidiram que não mais se reuniriam em tal dia da semana. A presidência de Ayres Britto ficou marcada pelo início do julgamento do mérito do Mensalão, e por isso o plenário se programou para julgar o caso em várias sessões, inclusive às segundas e sextas-feiras. A ministra Cármen Lúcia, por sua vez, realizou algumas sessões extraordinárias pela manhã, às quartas e quintas-feiras.

<sup>132</sup> Em 25 de abril de 2022, a pauta do plenário é composta por 766 processos, dos quais 237 foram liberados para o ambiente presencial, e 529 para o ambiente virtual. Consulta em: [https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=1dc722ab-891b-4ae9-9ee5-94f7800ac874&sheet=191cc290-f75b-43d9-9957-37903c87cd90&select=Orgao\\_Julgador,Plenário](https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=1dc722ab-891b-4ae9-9ee5-94f7800ac874&sheet=191cc290-f75b-43d9-9957-37903c87cd90&select=Orgao_Julgador,Plenário).

foram equiparadas, o relator do processo pode decidir discricionariamente se o julgamento será iniciado no ambiente físico e virtual. Caso opte pelo ambiente físico, o julgamento do processo dependerá da escolha do presidente. Porém, se o relator optar pelo ambiente virtual, o julgamento será iniciado independentemente da vontade do presidente<sup>133</sup>. Estabeleceu-se, assim, uma relativização do poder do presidente de elaboração do calendário de julgamentos, ainda que não se possa precisar o grau de tal relativização<sup>134</sup>.

Também no contexto do plenário virtual, é possível que o relator libere determinado processo para julgamento no plenário físico, mas, vendo que o presidente não o inseriu no calendário de julgamentos, faça a retirada de pauta do ambiente físico e, de forma subsequente, realize a liberação do processo para o plenário virtual, para que o início do julgamento não dependa da escolha do presidente. A ADI 5997, relatada pelo ministro Edson Fachin, tinha por objeto uma lei estadual que havia regulamentado o ensino à distância. O ministro liberou o processo para julgamento do plenário físico no final de 2019, e o processo foi incluído duas vezes no calendário de julgamentos pelo presidente, no final de 2020 e no início de 2021, mas em nenhuma das duas sessões houve o início do julgamento. O ministro então retirou o processo da pauta do ambiente físico e, no dia seguinte, liberou para a pauta do plenário virtual, onde o julgamento foi iniciado e finalizado em menos de um mês<sup>135</sup>.

Além dos relatores e presidentes, os outros ministros também atuam no julgamento dos processos, e podem influenciar o momento em que o caso será julgado. Essa influência também pode ocorrer de uma forma óbvia e de uma menos óbvia e mais sutil. A forma mais óbvia de intervenção dos ministros no tempo de julgamento dos processos é com o pedido de vista. O pedido de vista é previsto no art. 134 do RISTF<sup>136</sup>, que estabelece que a devolução do processo

---

<sup>133</sup> Algumas peculiaridades podem, no entanto, conferir poderes ao presidente no plenário virtual. A primeira é o pedido de destaque, que tem a aptidão de reiniciar o julgamento no plenário físico, o que implicará a escolha do processo pelo presidente para compor o calendário de julgamentos de uma sessão. Outra é a possibilidade da realização de sessões extraordinárias no plenário virtual. Essas sessões são solicitadas pelos relatores, mas cabe ao presidente a organização. Geralmente, essas sessões são necessárias para julgar casos urgentes, por exemplo, o julgamento de um caso que poderia inviabilizar a realização de um concurso público a ser realizado na mesma semana. Isso aconteceu no caso da ADPF 854, relatado pela ministra Rosa Weber, narrado acima.

<sup>134</sup> Ana Laura Pereira Barbosa e Luiz Fernando Gomes Esteves, “Quem controla a agenda do Supremo?”, *Jota* (4 de junho de 2020), disponível em <<https://www.jota.info/stf/supra/quem-controla-a-agenda-do-supremo-04062020>>; Godoy, *STF e Processo Constitucional: Caminhos possíveis entre a ministocracia e o plenário mudo* (n. 103)

<sup>135</sup> “Lei do RJ que disciplinava atividade profissional na educação a distância é inconstitucional”, *STF*, 26 de abril de 2021, disponível em <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464689&ori=1>>

<sup>136</sup> Art. 134. O ministro que pedir vista dos autos deverá apresentá-los, para prosseguimento da votação, no prazo de trinta dias, contado da data da publicação da ata de julgamento.

§ 1º Ao reencetar-se o julgamento, serão computados os votos já proferidos pelos Ministros, ainda que não compareçam ou hajam deixado o exercício do cargo.

deverá ocorrer em 30 dias. Porém, o RISTF não prevê nenhuma sanção pelo descumprimento do prazo, e a prática é de que a observância do prazo não é obrigatória. Com isso, o ministro pode interromper o julgamento e manter o processo em seu gabinete até o momento que entender mais apropriado.

O exemplo mais notório do uso da ferramenta é o julgamento da ADI 4.650, que discutia a constitucionalidade das regras que permitiam o financiamento eleitoral por empresas. Na ocasião, o ministro Gilmar Mendes pediu vista dos autos mesmo depois de se manifestar diversas vezes em plenário em sentido contrário ao da maioria que se formava. Após o pedido de vista de Mendes, alguns ministros anteciparam seus votos, formando-se maioria pela inconstitucionalidade das regras então vigentes sobre doações eleitorais por empresas. Mendes manteve o pedido de vista, que ocorreu em sessão de abril de 2014. A devolução da vista ocorreu apenas em setembro de 2015. De forma individual, o ministro impediu que o plenário se manifestasse sobre quais seriam as regras vigentes para o pleito de 2014<sup>137</sup>.

Por isso, se o início do julgamento depende da conjunção das vontades dos ministros relator e presidente, o mesmo não se pode dizer da finalização do julgamento. Cada um dos ministros do STF pode pedir vista dos autos para interromper o julgamento, devolvendo o processo para julgamento quando entender mais apropriado, seja por estar mais preparado para proferir o voto, seja em momento oportuno para que sua posição prevaleça. Uma vez devolvido o processo pelo ministro vistor, caberá novamente ao presidente do STF incluir o processo no calendário de julgamentos.

Desde 2020, há uma previsão expressa no RISTF de que a vista deverá ser devolvida em até 30 dias. Antes disso, o regimento indicava que o prazo era de duas sessões ordinárias após o pedido. Todavia, não há nenhuma sanção prevista para o descumprimento do prazo, que

---

§ 2º Não participarão do julgamento os Ministros que não tenham assistido ao relatório ou aos debates, salvo quando se derem por esclarecidos.

§ 3º Se, para o efeito do quorum ou desempate na votação, for necessário o voto de Ministro nas condições do parágrafo anterior, serão renovados o relatório e a sustentação oral, computando-se os votos anteriormente proferidos.

§ 4º O prazo a que se refere o caput ficará suspenso nos períodos de recesso ou férias coletivas e poderá ser prorrogado, por uma única vez, por igual período, mediante manifestação expressa do ministro vistor ao presidente do respectivo colegiado.

<sup>137</sup> Os detalhes do caso são discutidos em: Diego Werneck Arguelhes e Ivar A. Hartmann, “Timing Control without Docket Control: How Individual Justices Shape the Brazilian Supreme Court’s Agenda”, *Journal of Law and Courts* 5:1 (2017): 105-140



não parece ser tido como peremptório pelos ministros, que normalmente o descumprem sem constrangimentos, como no exemplo indicado no parágrafo anterior<sup>138</sup>.

Além da regra regimental do prazo, a aposentadoria do ministro vistor também representa outro limite temporal aos pedidos de vista. Caso o ministro se aposente antes da continuação do julgamento do processo em que a vista foi pedida, o seu voto será desconsiderado, ainda que a vista tenha sido devolvida antes da aposentadoria e o presidente não tenha incluído o caso no calendário de julgamentos. Após a aposentadoria, o processo será remetido para o ministro que substituir o vistor aposentado.

Os ministros também podem influenciar no tempo do julgamento de um processo de uma forma mais sutil. Do modo como se organiza a sessão do plenário físico, cada ministro dispõe de tempo ilimitado para proferir o seu voto de forma oral. É cada vez mais comum que os ministros cheguem às sessões de julgamento com seus votos prontos, e alguns deles optam pela leitura do inteiro teor do voto. Essa dinâmica pode levar a situações extremas, em que uma sessão inteira ou até mesmo mais de uma sessão é destinada para que um único ministro profira o seu voto. Isso ocorreu, por exemplo, no julgamento da ADO 26, que discutia a omissão estatal em não criminalizar práticas de homofobia. No julgamento do caso, o relator, ministro Celso de Mello, votou durante duas sessões inteiras. Como o plenário se reúne apenas duas vezes por semana, um único ministro, com seu voto, ocupou a agenda do plenário no equivalente a uma semana. É possível que a mesma dinâmica ocorra com ministros que não são relatores dos processos, e que isso seja o suficiente para inviabilizar o encerramento de um julgamento em determinado dia, o que pode ser determinante para o destino de um caso, se o julgamento for retomado em um ambiente político diferente e/ou o tribunal se reúna com outra composição.

De certo modo, essa forma sutil de influência no tempo dos julgamentos pelos ministros pode ser relativizada pelo poder do presidente do tribunal. É que cabe ao presidente a elaboração da pauta e a organização das sessões, por isso, o presidente do tribunal pode, por exemplo, não indicar a continuidade do julgamento de um processo para a sessão do dia ou semana seguintes. Basta lembrar uma situação que ocorreu no julgamento do Mensalão. No momento em que o tribunal decidia sobre o cabimento dos embargos infringentes, o então presidente Joaquim Barbosa, contrário ao cabimento do recurso, interrompeu a sessão de julgamento em uma quinta-feira, impedindo o voto de desempate do ministro Celso de Mello, que desejava votar naquela oportunidade, para pressionar o ministro a votar de forma contrária ao cabimento dos

---

<sup>138</sup> Os dados sobre o tempo de demora dos pedidos de vista podem ser encontrados em: Falcão et al., *III Relatório Supremo em números: o Supremo e o tempo* (n. 108)

recursos, já que durante todo o final de semana, a imprensa – e mesmo um ministro do STF – o pressionaria para que assim votasse<sup>139</sup>.

O necessário a se frisar até aqui é que, para que um julgamento seja iniciado no plenário físico, é necessária a participação ativa do ministro relator, liberando o caso para a pauta de julgamentos, e do presidente, selecionando o processo para o calendário de julgamentos de uma sessão. Porém, para que o julgamento seja encerrado, além da vontade dos dois atores, é necessário que nenhum ministro interrompa o julgamento por um pedido de vista.

No caso dos outros atores que serão descritos a seguir, a atuação, como regra, não é necessária para que um processo tenha o julgamento iniciado e finalizado, porém, pode influenciar no tempo do julgamento de forma positiva ou negativa, isto é, pode facilitar que um processo tenha o julgamento iniciado ou pode tornar a tramitação do processo menos célere. Podem atuar deste modo a PGR, as partes e os *amici curiae*.

A PGR pode atuar no STF de duas formas diferentes, como fiscal da lei ou como parte. Como fiscal da lei, na maior parte dos casos, o PGR possui o prazo de 15 dias para proferir o seu parecer, conforme previsão do RISTF<sup>140</sup>. Apesar de o regimento prever que, expirado o prazo, o relator pode requisitar os autos, muitas vezes isso não ocorre, e a PGR dispõe do tempo que entender apropriado para que se manifeste nos autos do processo. Pesquisa do projeto Supremo em Números apontou que em determinados períodos a média de tempo gasto pela PGR para a elaboração de um parecer foi superior a mil dias<sup>141</sup>.

Além de representar uma possibilidade de controle da agenda da PGR, a demora para a elaboração do parecer pode até mesmo impedir que o STF se manifeste sobre o mérito de um caso. Isso ocorreu, por exemplo, no julgamento do MS 23.047<sup>142</sup>. Essa ação questionava a PEC 33/1995 (convertida na EC 20, de 1998), que dispunha sobre a mudança do regime previdenciário, e foi remetida à PGR em maio de 1998. A devolução pela PGR ocorreu mais

---

<sup>139</sup> O caso é narrado por Felipe Recondo e Luiz Weber, *Os onze: o STF, seus bastidores e suas crises*, São Paulo: Companhia das Letras, 2019, pp. 202-203.

<sup>140</sup> Art. 50. Sempre que couber ao Procurador-Geral manifestar-se, o Relator mandará abrir-lhe vista antes de pedir dia para julgamento ou passar os autos ao Revisor.

§ 1º Quando não fixado diversamente neste Regimento, será de quinze dias o prazo para o Procurador-Geral manifestar-se.

§ 2º Excedido o prazo, o Relator poderá requisitar os autos, facultando, se ainda oportuna, a posterior juntada do parecer.

§ 3º Caso omitida a vista, considerar-se-á sanada a falta se não for arguida até a abertura da sessão de julgamento, exceto na ação penal originária ou inquérito de que possa resultar responsabilidade penal.

<sup>141</sup> Joaquim Falcão et al., *IV Relatório Supremo em números: o Supremo e o Ministério Público*, Rio de Janeiro: escola de Direito do rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2015

<sup>142</sup> MS 23047, Rel. Sepúlveda Pertence, Decisão Monocrática, em 08/07/2003, DJ 01-08-2003.

de quatro anos depois, em dezembro de 2002, com uma manifestação pela perda do objeto. Na ocasião, o evento que gerou a perda do objeto foi a aprovação da PEC, que ocorreu em dezembro de 1998, mais de seis meses depois da remessa dos autos à PGR.

No entanto, essa possibilidade de interferência da PGR no tempo do julgamento de um processo é relativa. Em primeiro lugar, porque o RISTF confere ao relator o poder de requisitar os autos do processo caso o prazo seja excedido, de modo que, caso o relator deseje liberar o caso para julgamento do plenário de forma célere, ele possui um mecanismo para superar a inércia da PGR. A ministra Cármen Lúcia, por exemplo, requisitou da PGR a devolução dos autos das ADO 54, ADPF 760 e ADPF 777, uma vez que a PGR não havia se manifestado no prazo legal<sup>143</sup>.

O relator também pode, ao invés de requisitar os autos, adotar providência mais singela, remetendo ofício à PGR solicitando que o órgão se manifeste, ao invés de diretamente requisitar os autos. Isso também ocorreu em um caso relatado pela ministra Cármen Lúcia, a PET 9.833, em que se discutia a responsabilização de Jair Bolsonaro por ataques às urnas eletrônicas. A PGR havia recebido os autos para manifestação no início de agosto, mas não havia se manifestado. Por isso, a ministra enviou ofício à PGR solicitando a manifestação em 24 horas<sup>144</sup>.

Além dessas formas de cobrança, o relator pode simplesmente liberar o caso para a pauta de julgamentos sem a manifestação da PGR, ainda que ela não tenha excedido o prazo. Essa situação pode correr em circunstâncias excepcionais ou urgentes<sup>145</sup>. Um exemplo é a tramitação da ADPF 913, que discutia a exigência do chamado passaporte vacinal daqueles que ingressassem no território nacional. Nesse caso, protocolado no final de novembro de 2021, o relator, ministro Luís Roberto Barroso, deferiu a liminar de forma monocrática duas semanas

---

<sup>143</sup> Fernanda Vivas e Márcio Falcão, “Por descumprimento de prazo para manifestação, Cármen Lúcia manda PGR devolver ações”, *GI* (17 de setembro de 2021), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/09/17/ministra-manda-pgr-devolver-acoes-por-descumprimento-de-prazo-para-manifestacao.ghtml>>

<sup>144</sup> Fernanda Vivas e Márcio Falcão, “Cármen Lúcia cobra manifestação em 24 horas da PGR sobre ataques de Bolsonaro à urna eletrônica”, *GI* (16 de agosto de 2021), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/08/16/carmen-lucia-considera-graves-ataques-de-bolsonaro-as-urnas-e-ordena-manifestacao-da-pgr-em-24h.ghtml>>

<sup>145</sup> No caso das ações de controle concentrado, o Art. 10, § 1º, da Lei 9868/99, e o Art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/99, indicam que, no caso do pedido liminar, o relator poderá ouvir a AGU e a PGR, o que dá a ideia de facultatividade. No exemplo mencionado no texto, da ADPF 913, cuidava-se de procedimento regido pela Lei 9.882/99.

depois, sem ouvir a PGR, e liberou o caso para o julgamento do plenário virtual, que começou a julgar o caso sem a manifestação do órgão<sup>146</sup>.

Portanto, a PGR pode influenciar o tempo dos julgamentos, manejando o tempo de elaboração do parecer para acelerar ou frear o seu tempo de instrução. Todavia, essa influência é apenas relativa, uma vez que os ministros relatores possuem mecanismos para superar a inércia do órgão que impeça a liberação do processo para a pauta de julgamentos.

No caso das partes, e seus respectivos advogados, a possibilidade de interferência no tempo do julgamento dos processos é ainda mais singular. A rigor, a parte apresenta a petição inicial da ação no STF e deve se manifestar sempre nos prazos indicados na legislação ou pelo ministro relator, sob pena de extinção do processo. Por isso, a inércia da parte não acarretará demora no julgamento do processo, como pode acontecer no caso da PGR.

Todavia, as partes podem atuar formal ou informalmente para tentar fazer com que o processo tramite de forma mais ou menos célere. Para acelerar o julgamento de um processo, uma providência que pode ser tomada pela parte é pedir preferência ou solicitar audiência com o ministro relator, para que o processo seja analisado e liberado para a pauta de forma mais célere<sup>147</sup>. Além disso, o RISTF prevê que os processos em que os advogados solicitarem sustentação oral poderão ter preferência<sup>148</sup>. Essas sustentações orais são realizadas no início dos julgamentos, e o advogado tem o tempo de 15 minutos para a apresentação.

Por outro lado, os advogados podem atuar para retardar o julgamento, tanto apresentando pedidos de retirada de pauta ao relator ou presidente, logo após a publicação, mas antes do início do julgamento, ou simplesmente peticionando nos autos de forma recorrente, levando em conta que cada peticionamento demandará uma nova análise do relator. Por exemplo, no julgamento das ADC 43, 44 e 54, que discutiam a possibilidade de prisão após condenação em segunda instância, o Conselho Federal da OAB, que era autora de uma das ações, peticionou à presidência logo depois da inclusão das ações no calendário de julgamentos

---

<sup>146</sup> Márcio Falcão, “STF começa a julgar passaporte da vacina; Barroso propõe quarentena a não vacinado”, *GI* (15 de dezembro de 2021), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/15/stf-comeca-a-julgar-se-mantem-decisao-que-obrigou-passaporte-da-vacina-para-viajantes.ghtml>>

<sup>147</sup> Juliana Cesario Alvim Gomes, “Cancelas invisíveis: ‘Embargos auriculares’, legitimidade ativa e permeabilidade social seletiva do Supremo Tribunal Federal”, *REI - Revista Estudos Institucionais* 6:1 (2020): 55-82

<sup>148</sup> Art. 128. Os julgamentos a que o Regimento não der prioridade realizar-se-ão, sempre que possível, de conformidade com a ordem crescente de numeração dos feitos em cada classe.

§ 2º O Presidente poderá dar preferência aos julgamentos nos quais os advogados devam produzir sustentação oral.

do plenário, pedindo a retirada dos processos da pauta de julgamentos, para que a nova direção do órgão se inteirasse sobre a ação, e o pedido foi deferido pelo presidente do STF<sup>149</sup>.

Se não bastasse a atuação da parte ser ainda mais singela no controle do tempo do julgamento de um processo, ela ainda é relativizada pelo poder do relator e da presidência. É que para que um processo seja retirado de pauta, é necessário que o relator ou o presidente se manifestem nesse sentido.

Esse poder ganhou destaque com a expansão do plenário virtual. Até a aprovação da Emenda Regimental nº 53, de março de 2020, que equiparou as competências dos plenários físico e virtual, o pedido de sustentação oral formulado pelo advogado da parte no ambiente virtual deslocava o julgamento para o plenário físico<sup>150</sup>. Contudo, com a reforma regimental, a transferência para o ambiente físico passou a depender da concordância do relator, e muitos pedidos de retirada do processo da pauta do plenário virtual foram realizados, sem sucesso. Em palestra, o então presidente do tribunal, ministro Dias Toffoli, defendeu a mudança, dizendo que, caso fosse automática a retirada de pauta a partir do pedido do advogado, aquele que quisesse protelar o julgamento sempre o faria<sup>151</sup>.

Assim como a PGR, a AGU se situa em uma posição ambivalente, uma vez que deve ser ouvida nas ações do controle concentrado, por determinação constitucional, mas também funciona como autora nas ações que envolvem o governo federal<sup>152</sup>. Por isso, também pode acelerar ou frear a tramitação de um caso quando os autos tiverem em seu poder para o parecer, e dispõe das mesmas ferramentas das partes para tentar influenciar o tempo dos processos.

---

<sup>149</sup> Reynaldo Turollo Jr, “Toffoli adia julgamento de prisão em 2ª instância sem definir nova data”, *Folha de S. Paulo* (4 de abril de 2019), disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/toffoli-adia-julgamento-de-prisao-em-segunda-instancia.shtml>>

<sup>150</sup> A previsão de que os casos com pedido de sustentação oral não poderiam ser julgados no plenário virtual estava no Art. 4º, III, da redação original da Resolução 642, de junho de 2019, que regulamenta os julgamentos virtuais: Art. 4º: Não serão julgados em ambiente virtual as listas ou os processos com pedido de:

I – destaque feito por qualquer ministro;

II – destaque feito por qualquer das partes, desde que requerido até 48 (quarenta e oito) horas antes do início da sessão e deferido pelo relator;

III – sustentação oral realizado por qualquer das partes, desde que requerido após a publicação da pauta de julgamento e até 48 (quarenta e oito) horas antes do início da sessão, cabendo ao relator, nos casos cabíveis, deferir o pedido.

§ 1º: Nos casos previstos neste artigo, o relator retirará o processo da pauta de julgamentos eletrônicos e o encaminhará ao órgão colegiado competente para julgamento presencial, com publicação de nova pauta.

§ 2º: Nos casos de destaques, previstos nos incisos I e II, o julgamento será reiniciado.

<sup>151</sup> Cf. <https://www.migalhas.com.br/quentes/331784/para-toffoli-advogado-que-pede-retirada-de-processo-do-julgamento-virtual-quer-protelar>. Consulta em 25/04/2022

<sup>152</sup> Fábio Carvalho Leite, “O papel do Advogado-Geral da União no controle abstrato de constitucionalidade: curador da lei, advogado público ou parecerista?”, *Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC* 2 (2010): 25-69

Boa parte dos processos julgados pelo plenário físico do STF também admitem que *amicus curiae* ou terceiro interessado atuem para que levem ao tribunal suas posições nos processos que tramitam no tribunal. A influência do *amicus curiae* no tempo é semelhante à das partes. Isto é, caso decida ingressar no feito, o *amicus curiae* deve dirigir ao relator uma petição solicitando a participação até a liberação do processo para a pauta de julgamentos. O relator deverá se manifestar sobre todas os pedidos formulados, por isso, a cada intervenção ocorrerá uma interrupção parcial da tramitação do processo, para que o relator profira sua decisão, o que pode atrasar o início do julgamento. Igualmente, o *amicus curiae* terá tempo para a sustentação oral, e poderá solicitar audiência com os ministros ou sinalizar preferência no processo em que atua, para tentar influenciar indiretamente o momento em que o caso será levado a julgamento.

Como a ideia é destacar o papel das pessoas que atuam em um processo no STF para o controle do tempo do julgamento, é importante, ainda que de forma breve, indicar que o corpo burocrático do tribunal também pode influenciar o momento em que um processo será julgado. Como se indicará de forma mais profunda no tópico a seguir, cada ministro conta, em seu gabinete, com corpo de servidores que inclui juízes, assessores, analistas, técnicos processuais e estagiários. Em geral, a eles cabe realizar a análise inicial do processo, inclusive as minutas de decisões, para subsidiar a atuação dos ministros.

A organização e o grau de liberdade de atuação conferida ao corpo burocrático variam em cada um dos gabinetes, porém, a partir da pesquisa realizada, é possível perceber que os assessores contam com um grau de liberdade para definirem a ordem de análise dos processos que estão nos seus âmbitos de atuação. Isto é, imagine-se que um gabinete direcione todas as ADI para um único assessor. Se isso ocorrer, o assessor terá certa liberdade para primeiro analisar as ações que, na sua avaliação, demandarão uma atuação mais rápida e simples, ou poderá adotar como critério a ordem cronológica, ou a repercussão do caso na imprensa, etc. Essas escolhas, por óbvio, podem impactar a data em que o processo será liberado para julgamento pelo relator.

O objetivo deste capítulo foi não apenas descrever os poderes de cada um dos atores na definição dos momentos em que um processo terá seu julgamento iniciado e, eventualmente, finalizado, mas também, ao fazer isso, indicar quais atores podem influenciar e serem influenciados para a determinação do momento do julgamento. Essas informações serão essenciais para entender tanto a dinâmica da tramitação de um processo no STF, no capítulo a seguir, quanto os dados coletados na pesquisa, no capítulo 4.

## **2. Da distribuição até a pauta: a dinâmica de julgamentos no plenário físico do STF**

O capítulo anterior apresentou as competências, ambientes e atores do STF, com o objetivo de indicar fatores que podem influenciar e sofrer influências no tempo de julgamento de processos no tribunal. O que se pretende agora é descrever de que modo esses fatores operam na prática, isto é, qual é a dinâmica de julgamentos no plenário físico do STF. Para isso, o capítulo utilizará, sobretudo, as entrevistas que realizei com os atores que participam ou participaram do processo de julgamento de um caso no STF<sup>153</sup>.

Parece haver uma grande variação na dinâmica de tramitação de processos antes e depois da presidência do ministro Nelson Jobim, de 2004 a 2006, uma vez que o ministro parece ter dado início ou novos contornos a duas ferramentas que reorganizaram a forma de atuação do plenário físico do tribunal: a previsibilidade na divulgação da pauta e a pauta temática.

Por causa dessa variação, o capítulo será dividido em três partes. Na primeira, será descrita a dinâmica de julgamento de processos antes da presidência do ministro Nelson Jobim. Em seguida, serão descritas as mudanças implementadas pela presidência de Jobim, e o impacto na dinâmica de julgamento de processos. Por fim, o terceiro tópico indicará possíveis consequências para o tribunal da mudança na dinâmica dos julgamentos.

### **2.1. A dinâmica de julgamentos antes da presidência do ministro Nelson Jobim**

Poucos trabalhos se dedicaram ao estudo do processo decisório do STF em pequena escala<sup>154</sup> nos anos 1990. Boa parte dos estudos discutia os diferentes tipos de controle de constitucionalidade praticados pelo STF, as regras processuais que desenhavam os seus procedimentos de julgamento, os efeitos das decisões tomadas, ou o tipo de interpretação que deveria ser empregada para a resolução de casos constitucionais. Questões como a publicidade

---

<sup>153</sup> Vide tópico 4.1.

<sup>154</sup> Adrian Vermeule, *Mechanisms of democracy: institutional design writ small*, Oxford ; New York: Oxford University Press, 2007. No livro, o autor divide os tipos de arranjo institucionais democráticos em duas escalas: grande e pequena. Os arranjos de grande escala ele considera como pressupostos, a exemplo do regime de separação de poderes e do federalismo, para discutir o benefício que mudanças específicas e de pequena escala, a exemplo do tipo de votação no Congresso, poderiam ter para o funcionamento de uma democracia. A ideia de pensar a jurisdição constitucional em grande e pequena escala também está presente em Barbosa, *Decidindo (não) decidir: Instrumentos de influência individual na definição da agenda e do tempo dos julgamentos no STF* (n. 111).

das sessões, as implicações normativas de decisões monocráticas, os pedidos de vista, ou mesmo os poderes do presidente do tribunal, não estavam na ordem do dia<sup>155</sup>.

Por isso, é difícil precisar como o tribunal se organizava internamente para o julgamento de processos naquela época, simplesmente porque a organização interna não parecia ser uma questão de interesse para a literatura. A ausência de televisionamento ou registros, para além dos acórdãos, não ajuda na reconstrução. Porém, a partir de entrevistas é possível supor como era o funcionamento do tribunal.

O rito seguia a seguinte ordem. Em primeiro lugar, o caso era distribuído para o relator, que proferia despacho para ouvir os órgãos indicados pela Constituição (PGR e AGU), elaborava seu relatório e o voto, e então liberava o caso para julgamento do plenário. Nos anos de 1990 ainda não era comum que ministros decidissem as liminares monocraticamente, por isso, tanto o pedido de liminar, quanto a decisão de mérito, eram remetidos para o julgamento do plenário com a liberação do processo para a pauta pelo relator.

Até 2004 não havia nenhuma prática de publicação do calendário de julgamentos com antecedência. Por isso, a princípio, não era possível saber quais processos seriam julgados em uma determinada sessão. A partir daí entrava em cena o poder do presidente do tribunal, com respaldo no regimento interno, que já indicava caber à presidência organizar as sessões plenárias<sup>156</sup>.

Aqui vale um esclarecimento. A rigor, a publicação da pauta é diferente da publicação do calendário de julgamentos. Tecnicamente, a pauta de julgamentos é composta por todos os processos em condição de serem julgados, ou seja, todos os processos liberados para o julgamento pelos relatores – ou com vista devolvida pelos ministros videntes. Para que as partes contem com um mínimo de previsibilidade, uma vez que o relator libera o processo para a pauta de julgamentos, isto é, que solicita a inclusão do processo na pauta, há uma publicação no diário oficial informando as partes. Essa publicação, no entanto, não traz nenhuma indicação de quando o processo será julgado<sup>157</sup>.

---

<sup>155</sup> Especificamente sobre a dinâmica de pauta, a partir de 2008 foram publicados vários trabalhos: Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi, “Definição da pauta no Supremo Tribunal Federal e (auto) criação do processo objetivo”, *XVII Congresso Nacional do CONPEDI* 20:21 (2008): 4357-4377; Joaquim Falcão e Fabiana Luci de Oliveira, “O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista?”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 88 (2013): 429-469; Arguelhes e Hartmann, “Timing Control without Docket Control” (n. 137); Esteves, “Onze ilhas ou uma ilha e dez ilhéus? A presidência do STF e sua influência na atuação do tribunal” (n. 120); Virgílio Afonso Silva, “Pauta, público, princípios e precedentes: condicionantes e consequências da prática deliberativa do STF”, *Suprema - Revista de Estudos Constitucionais* 1:1 (2021): 22-56.

<sup>156</sup> Art. 13, III, RISTF.

<sup>157</sup> Há, ainda, outra forma de liberação pelo relator: a apresentação em mesa para julgamento. Nessa forma de liberação, o início do julgamento depende de prévia publicação no diário oficial.



Na dinâmica antes da presidência do ministro Nelson Jobim, os relatos indicam que os ministros se dirigiam para o plenário e carregavam consigo todos os processos que já estavam em condições de julgamento, isto é, de todos os processos que já haviam sido liberados para a pauta de julgamentos, lembrando que, na época, todos os processos eram autos físicos. A cena é muito bem narrada por A1:

No dia do julgamento, era muito curioso que os assistentes de plenário, chamados de capinhas, tinham que levar, naqueles carrinhos de alumínio, todos os processos físicos que os ministros tinham preparado para julgamento, porque qualquer um desses processos poderia ser julgado. Então eles desciam do Anexo 2 de elevador com aqueles carrinhos abarrotados de processos, faziam todo o percurso pela garagem, até chegar no edifício sede, onde está o plenário. E era uma coisa insana. Os ministros terem que levar todos os processos preparados que eles tinham, porque qualquer um daqueles poderia ser chamado a julgamento.

Com todos os processos em plenário, o presidente chamava aqueles processos que seriam julgados, sem um critério muito bem definido de ordem. Há relatos de presidentes que priorizavam os pedidos formulados pelos relatores durante a sessão, e de presidentes que atendiam aos pedidos dos advogados, por exemplo, M3:

Os relatores ou revisores liberavam os processos para julgamento, e eles eram incluídos na pauta, ou postos em Mesa. Habeas corpus e mandados de segurança tinham preferência para o julgamento. Medidas consideradas de urgência, mediante comunicação do relator, tinham também preferência. Os relatores encareciam ao presidente, se fosse o caso, a urgência na chamada do recurso. A pauta, portanto, era comandada pelos relatores. Não havia prévia distribuição de votos, que eram apresentados e proferidos no momento em que o processo era chamado pelo presidente para julgamento.

Esse relato é corroborado por ADV5, que também destaca o papel dos advogados em pedir preferência no julgamento dos casos em plenário:

Às vezes nós levávamos nossas demandas, a gente perguntava se tinha probabilidade de julgar, e se poderia ver com o ministro presidente se poderia dar uma prioridade, e então apresentávamos uma justificativa. Mas todos os advogados faziam isso, outros indicavam que o processo estava há muito tempo no tribunal sem julgamento. Então era comum ver o secretário de

plenário, antes de começar a sessão, rodeado de advogados levando as suas choradeiras, para mostrar quais eram as necessidades que eles tinham, e isso era levado para o presidente, e a deliberação ficava realmente a cargo dele. O presidente é que tinha o domínio da pauta. Teve um período em que os relatores realmente pediam, os relatores pediam ao presidente, você vai ver isso nos relatos.

Não me lembro se isso era televisionado, eu acho que não. Os relatores falavam “presidente, eu gostaria que vossa excelência apregoasse o processo tal”, aí ele apregoava. Aí o outro falava “presidente, eu também tenho um caso desse, vamos apregoar em conjunto”, acontecia assim. E aí os advogados ficavam na loucura, para poder correr atrás ali na hora, para poder fazer a sustentação oral. Hoje, a realidade é outra. Então era dentro de todo aquele volume, os advogados tentavam trazer alguma racionalidade.

Os dois relatos parecem indicar que o chamamento dos processos pelos presidentes seguia, de certo modo, as prioridades previstas no RISTF. Como visto no capítulo anterior, duas diretrizes trazidas pelo RISTF são precisamente a priorização dos processos indicados como urgentes<sup>158</sup> pelos relatores e aqueles em que os advogados solicitam a apresentação de sustentações orais<sup>159</sup>.

Logo após o processo ser chamado, o relator lia o relatório, que normalmente trazia apenas um pouco mais do que a reprodução do parecer da PGR<sup>160</sup> e passava-se às sustentações orais, caso os advogados estivessem presentes. Terminadas as sustentações, o ministro relator proferia o seu voto, e então passava-se às discussões.

Como não havia a publicação do calendário de julgamentos com antecedência, e muitas vezes a seleção dos casos que seriam julgados ocorria em tempo real, durante a sessão, os demais ministros não tinham tempo para se preparar para a votação. A ordem de votação era a mesma empregada atualmente: após o relator, votava o ministro mais jovem no tribunal, e a eles seguiam os outros ministros em ordem de antiguidade, com exceção do presidente, que votava por último.

---

<sup>158</sup> Art. 129. Em caso de urgência, o Relator poderá indicar preferência para o julgamento.

<sup>159</sup> Art. 128. Os julgamentos a que o Regimento não der prioridade realizar-se-ão, sempre que possível, de conformidade com a ordem crescente de numeração dos feitos em cada classe.

§ 2º O Presidente poderá dar preferência aos julgamentos nos quais os advogados devam produzir sustentação oral.

<sup>160</sup> Nesse sentido, M1: “Quando assunto era muito pesado, complicado, com peculiaridades, e o relator fazia o relatório, e normalmente, o relatório, naquela época era uma reprodução do que dizia o Procurador-Geral, o ministro começava a leitura: ‘disse o Procurador-Geral’, e lia o relatório. Aquilo era o relatório de fato do processo. Ou seja, você averbava ao Procurador-Geral uma credibilidade, de que aquilo que ele estava dizendo estava correto”.

Apesar da ordem de votação pré-determinada, essa dinâmica de ausência de publicação da pauta funcionou durante o decanato do ministro Moreira Alves, que desempenhava, de certo modo, uma liderança intelectual no tribunal. Por isso, há relatos de que, por vezes, o ministro Moreira Alves pedia vista dos autos<sup>161</sup> ou pedia a palavra e votava imediatamente após o voto do relator, abria a divergência, e então os demais ministros votavam. A16 narra como essa dinâmica funcionava:

Antigamente não se tinha degravação da sessão, existia taquigrafia. Era muito comum que o ministro Moreira Alves falasse: “Excelência, presidente, antes de passar a palavra para o colega, eu gostaria de fazer uma observação”, e ele se dirigia às taquígrafas, ali do centro do plenário, e dizia “isso não precisa registrar não”, aí ele fazia um comentário contundente, que gerava uma variação gravitacional no plenário, e isso não era registrado no acórdão, a pedido dele, inclusive. Aí se passava ao julgamento, e os outros faziam referência ao que ele falava. Ele fazia isso muito, de pedir para que algo não fosse registrado, indicando ser apenas uma observação.

Além disso, a falta de antecipação de quais casos seriam julgados colocava os ministros recém-chegados em uma posição difícil. Isso porque eles não estavam habituados com a jurisprudência e com a discussão com os outros ministros<sup>162</sup>. Por isso, em casos mais complexos, era comum que formulassem um pedido de vista, para que tivessem tempo para conhecer a jurisprudência do tribunal sobre o assunto e preparar o voto com conforto. Mais uma vez, o relato de A16 sobre o assunto:

Mas não há dúvida de que havia casos polêmicos a serem julgados no ambiente jurídico dos trabalhos do Supremo. Mas mesmo em relação a esses processos não se tinha ideia do que seria chamado. Por isso, os ministros se garantiam muito pelo fato de conhecerem a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Então, embora não conhecessem o caso, quando o relatório começava a ser lido, de alguma maneira eles tentavam rapidamente se

---

<sup>161</sup> Por exemplo, o RE 196.434-1/SP, em que o ministro Moreira Alves pediu vista dos autos logo após o voto do relator, em 24/02/2000, e, retomado o julgamento, em 2002, votou logo após o relator.

<sup>162</sup> É importante registrar que essa dinâmica funcionou antes da implementação dos processos eletrônicos no STF, da popularização da internet, e em uma época em que as decisões do tribunal não eram acompanhadas de forma próxima pela imprensa. Por isso, a forma mais comum de conhecer as decisões do STF era a partir da leitura dos chamados repositórios de jurisprudência. É possível imaginar, por isso, que apenas as pessoas particularmente interessadas nos julgamentos do tribunal acompanhassem suas atividades no dia a dia. Talvez esse não fosse o caso das pessoas que eram indicadas como ministras do STF na época. Por exemplo, o ministro Joaquim Barbosa, indicado pelo presidente Lula para o cargo, atuava como Procurador da República no Rio de Janeiro, mas era principalmente um acadêmico. O próprio ministro Nelson Jobim, indicado por Fernando Henrique Cardoso, tinha feito carreira na política, como advogado e ministro de estado.

localizar. (...) O ministro Nelson Jobim falava muito isso. Quando ele foi para a presidência, ele levantou essa bandeira, porque quando ele entrou no tribunal em 1997, ele não acompanhava diariamente o Supremo, por ser da área da política. Então, quando ele chegou ao Supremo ele era o primeiro a votar, e ele não conhecia os assuntos, e começou a pedir vista de tudo. É claro que ele pedia mais vistas nos assuntos que eram mais polêmicos, mas o interesse dele imediato era conhecer o caso.

Além do pedido de vista mais convencional, não era raro que os ministros pedissem vista dos autos em mesa. Nesse caso os autos físicos eram encaminhados para o ministro durante a sessão de julgamento, ele os analisava enquanto outro caso era julgado e então o processo novamente era chamado, e ele proferia o seu voto. A dinâmica é explicada por A1:

Há uma figura prevista no regimento, que está muito em desuso, que é a vista em mesa. A ausência de previsibilidade impedia que eles se preparassem melhor para julgar a causa, muitas vezes eles ficavam com uma pulga atrás da orelha, e só queriam tirar uma dúvida de um ponto mesmo, e aí pediam vista em mesa. O assistente do relator levava o processo físico para aquele que pediu vista, e, enquanto o julgamento de outros processos acontecia, ele analisava o processo. Às vezes usava o tempo do intervalo para isso. E aí quando ele dava o sinal de que estava pronto, o presidente, tão logo fosse encerrado o julgamento do momento, retomava aquele julgamento, e o ministro que pediu vista confirmava o ponto dele, para acompanhar ou para divergir.

Apesar de, como dito acima, a competência para a elaboração das pautas ser centralizada na figura do presidente, na prática, muitas vezes a pauta era vista como algo burocrático e pouco importante<sup>163</sup>. Não raro, delegava-se a sua elaboração ao secretário da sessão, cargo que foi ocupado, durante muitos anos, pelo servidor Luiz Tomimatsu<sup>164</sup>. Essa dinâmica foi descrita por M4, que atuou na presidência do tribunal antes da presidência de Nelson Jobim:

A prática sempre foi única. O relator se declarava habilitado para votar e o presidente definia a pauta. Era um problema seríssimo, ante a sobrecarga de processos, você pinçar aqueles processos que deveriam entrar em pauta. Claro que quando o relator ponderava à presidência sobre a urgência do trato da matéria do julgamento, como presidente, eu sempre atendia. Mas, no mais, a

---

<sup>163</sup> Falcão e Oliveira, “O STF e a agenda pública nacional” (n. 155), pp. 444-445.

<sup>164</sup> Fabiano Costa, “‘Oráculo regimental’ usa discricção para comandar plenário do STF”, *GI* (29 de agosto de 2012), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2012/08/oraculo-regimental-usa-discricao-para-comandar-plenario-do-stf.html>>

pauta era confeccionada pelo secretário do pleno, e não pelo presidente, o que é ruim.

O sistema começou a mudar na presidência do ministro Marco Aurélio, em razão de solicitação da AGU. É de se imaginar que a AGU, como órgão ainda em processo de estruturação, tinha enorme dificuldade em acompanhar o julgamento de processos no STF por conta da falta de previsibilidade, já que o órgão tinha muitos processos prontos para julgamento na pauta do tribunal, e precisava realizar a defesa em todos eles. Talvez por isso, formulou um pedido formal à presidência para que fosse conferida alguma antecipação na divulgação dos processos que seriam julgados em cada sessão, e esse pedido foi aprovado na sessão administrativa realizada em 7 de abril de 2003<sup>165</sup>.

Apesar de aprovada em sessão administrativa, há dúvidas sobre se a nova dinâmica foi imediatamente implementada. Isso porque não há na página oficial do tribunal na internet qualquer referência aos calendários dos julgamentos que ocorreram no ano de 2003 e no início do ano de 2004<sup>166</sup>.

## 2.2. As mudanças promovidas na presidência de Nelson Jobim

A dinâmica mudou com a chegada de Nelson Jobim à presidência do tribunal. O ministro assumiu a presidência interina em maio de 2004 e, definitivamente, em junho de 2004, e o calendário de julgamentos passou a ser divulgado com antecedência<sup>167</sup>. Ao projeto História

---

<sup>165</sup> A passagem da ata administrativa que indica a mudança é a seguinte “quanto à solicitação feita pela Advocacia-Geral da União para divulgação prévia, na página da internet, dos processos a serem julgados pelo Plenário, o Tribunal deliberou no sentido da inserção, ficando o pregão na dependência de espaço físico, observada a possibilidade de veiculação de pedido de preferência pelos interessados a ser apreciado na forma regimental”. A ata está disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/2003.pdf>. Consulta em 18/11/2021.

<sup>166</sup> O próprio ministro Marco Aurélio, em entrevista ao projeto História Oral do Supremo, ao comentar a pauta de julgamentos do STF, não faz referência a essa antecipação na divulgação do calendário de julgamentos. V. Cantisano et al., *História Oral do Supremo [1988-2013]-Marco Aurélio* (n. 110), p. 82 e segs. No entanto, uma das pessoas que foi entrevistada por mim, e que aqui não será referenciada para assegurar a confidencialidade de seu testemunho, afirmou que a mudança ocorreu durante a presidência do ministro Marco Aurélio, e que a AGU recebia com antecedência a comunicação dos processos que tinha previsão de julgamento em uma determinada sessão.

<sup>167</sup> A história da mudança do modo de formulação da pauta também é contada com detalhes por Rodrigo Kaufmann, que atuou como assessor de Nelson Jobim no período, além de ter vivenciado o funcionamento do tribunal antes e depois de sua presidência. Rodrigo de Oliveira Kaufmann, “A pauta de julgamentos do STF e a política judiciária”, *Conjur* (4 de setembro de 2021), disponível em <<https://www.conjur.com.br/2021-set-04/observatorio-constitucional-pauta-julgamentos-stf-politica-judiciaria>>

Oral do Supremo, da FGV, o ministro narrou que um dos motivos que o levou à criação foi evitar a situação pela qual havia passado antes de chegar à presidência:

Depois, quando eu assumi o Supremo, a presidência, o caminho era as alterações administrativas, que tinha que mexer. A primeira delas foi o negócio da pauta, para evitar aquele problema que eu tinha sofrido. Então, aí, o que é que foi? Aí, eu organizei a pauta, organizada, que até hoje se mantém. O que é que fazia? O que é que acontecia? A experiência. Entrava um tema sobre ICMS. Tu tinha ministros que eram afeitos ao assunto. Velloso, o Ilmar Galvão conheciam esse negócio. Mas tinha ministro que odiava essa história. Pertence é um que odiava tratar de ICM, crédito, deferimento, redução da base de cálculo... Tudo isso, para ele, era um negócio complicado. Aí, então... Mas acontece que, de repente, vinha lá, caía um assunto de ICM. Aí, dali a quarenta dias, vinha de novo, e a discussão começava toda de novo. Então, eu fiz o seguinte: eu criei a pauta temática, que fixava, com antecedência de quinze dias, vinte dias, quais as matérias que seriam julgadas naquele dia<sup>168</sup>.

A partir daí, os ministros passaram a contar com certa previsibilidade sobre os processos que seriam incluídos no calendário de julgamento em cada uma das sessões. No início de agosto, o tribunal divulgou em seu site a notícia com a lista de todos os processos que estavam previstos para serem julgados naquele mês<sup>169</sup>. Com isso, os ministros poderiam preparar seus votos com antecedência. Por exemplo, nas ADI 3105 e 3128, que estavam previstas para o julgamento no dia 18, e que discutiam a constitucionalidade da contribuição previdenciária dos inativos. Ainda que não houvesse tempo para julgar todos os casos previstos no calendário, ao menos os ministros passaram a contar com uma previsibilidade mínima, o suficiente para que preparassem os seus votos antes da sessão.

A outra mudança implementada pelo ministro Nelson Jobim foi a criação da pauta temática. Por esse mecanismo, a presidência, com o auxílio da secretaria do plenário, passou a organizar os processos liberados para julgamento pelos relatores em 23 diferentes temas, com o objetivo de racionalizar o julgamento. Por exemplo, os casos que envolvessem o tema “precatórios” seriam organizados na pauta nº 12, e os que tivessem por objeto questões sobre “ICMS” comporiam a pauta nº 4. Com isso, no momento da definição da pauta, a presidência

---

<sup>168</sup> Fernando de Castro Fontainha et al., *História Oral do Supremo [1988-2013]-Nelson Jobim*, Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2015, p. 216.

<sup>169</sup> Supremo Tribunal Federal BRASIL, “Confirma a pauta de julgamentos do Plenário previstos para o mês de agosto”, *STF*, 6 de agosto de 2004, disponível em <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=63213&ori=1>>.

teria informações sobre quais casos semelhantes estavam liberados para o julgamento, e conseguiria, desta forma, dar alguma racionalização aos trabalhos.

Da mesma forma que a previsibilidade conferida pela divulgação antecipada do calendário de julgamentos pode não ter sido uma criação propriamente dita da gestão do ministro Nelson Jobim, a pauta temática parece ter sido inspirada pela organização conferida pelo ministro Celso de Mello aos trabalhos da segunda turma do STF. O próprio ministro Jobim se refere a essa forma de organização em sua entrevista ao projeto História Oral:

E foi o Celso de Mello que, na segunda turma, inventou o bloco, a votação em bloco. Numa conversa que a gente teve, o Celso, como presidente da turma, é que inventou de você levar em bloco. E, aí, você botava em bloco, dizia: “Eu peço destaque desse dispositivo, ou daquele.”. O Marco Aurélio reagiu muito a isso. Mas Marco Aurélio era a outra turma, que não fazia isso. A nossa fazia. Mas a outra, que era a do Pertence, não fazia. Então se fazia. Tinha uma pautinha com o bloco. Então, você me botava: você está no bloco porque é matéria já decidida. Aí, julgava tudo de acordo com a jurisprudência. Pronto. Ninguém relatava nada. Julgava dez, vinte, cinquenta ao mesmo tempo. E a sessão terminava às quatro da tarde. A primeira turma julgava vinte, dez processos e terminava às seis da tarde, porque não tinha essa lógica. A questão era a lógica do individual ou do coletivo. Eu tenho que fazer a opção. Toda vez que você faz opção pelo coletivo, você tem prejuízos, danos colaterais ao individual, não tem?

Ao contrário da pauta temática, no entanto, a racionalidade imposta pelos julgamentos em bloco não agrupava os processos a partir de temas, mas sim a partir da complexidade na resolução dos casos. Ou seja, os processos eram separados entre aqueles que tinham uma resolução fácil, com a mera reprodução da jurisprudência dominante do STF até então, e os que exigiam a resolução de uma questão jurídica nova, e não a partir de uma afinidade temática, como ocorreu a partir da criação de Jobim. Essa dinâmica também é narrada por M1:

Para acelerar aquela votação dos processos na turma, o ministro Celso de Mello fez blocos. Mas não eram blocos temáticos, eram blocos de assuntos que ele reputava mais fáceis. Então ele colocava os processos em blocos, e depois ele chamava o bloco. Aí o ministro podia pedir destaque do bloco, para retirar o processo do bloco e discuti-lo, e nos demais acompanha o relator. Foi ele que inventou isso.

As mudanças implementadas pela presidência do ministro Nelson Jobim foram incorporadas na prática do tribunal. Todos os ministros que ocuparam a presidência após Jobim

deixar o cargo, sem exceção, mantiveram a previsibilidade na divulgação da pauta de julgamentos. O que mudou, desde então, foi o grau de antecipação conferido por cada presidente. O ministro Nelson Jobim, durante a presidência, divulgava pautas com antecedência mensal, mas mesmo na presidência do ministro outras pautas foram divulgadas apenas na semana anterior à sessão de julgamento. Na presidência da ministra Cármen Lúcia, a divulgação com antecedência mensal virou o padrão de atuação<sup>170</sup>, e esses prazos foram ampliados nas presidências dos ministros Dias Toffoli e Luiz Fux, uma vez que os dois ministros divulgaram os calendários semestrais de julgamento, como destaca o Relatório de Atividades de 2020, em publicação editada pelo próprio STF<sup>171</sup>:

No caso da pauta temática a continuidade é menos evidente. Os processos liberados para a pauta ainda são organizados a partir das temáticas concebidas na presidência do ministro Nelson Jobim. Todavia, existem dúvidas sobre se esse é um critério utilizado pelas presidências na formulação da pauta de julgamentos. Por exemplo, no calendário de julgamentos divulgado com antecedência pelo ministro Luiz Fux, a previsão era do julgamento de 6 processos na sessão do dia 24 de novembro. Os quatro primeiros processos na lista compõem a pauta temática nº 14, dedicada à “Ordem Social”, o quinto compõe a pauta temática nº 9, que trata de “Direito do trabalho”, e o sexto tem por objeto “Separação de Poderes e Federação”, que faz parte da pauta nº 20. De todo modo, a forma de organização elaborada na gestão de Jobim ainda está à disposição das presidências.

### 2.3. Nova dinâmica

Como visto no capítulo anterior, quando se discute a pauta de julgamentos do plenário físico do STF, normalmente dois atores funcionam como personagens principais: o relator e o presidente do tribunal. Quando um processo chega ao STF – e aqui processo em um sentido amplo, para abarcar os casos originários e os recursos –, ele é distribuído, de forma aleatória ou

---

<sup>170</sup> Luiz Fernando Gomes Esteves, “O que os números dizem sobre a pauta do STF de Cármen?”, in: Joaquim Falcão et al. (orgs.), *O Supremo Tribunal Criminal: o supremo em 2017*, Belo Horizonte, MG: Letramento, 2018: 87-94

<sup>171</sup> Supremo Tribunal Federal BRASIL, *Relatório de atividades 2020 / Supremo Tribunal Federal*, Brasília: Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2021, p. 42: “Por fim, a busca por transparência também se estende à atividade jurisdicional da Corte, por meio da divulgação prévia da pauta. Assim, as gestões da Presidência em 2020 divulgaram com antecedência de meses – e a uma só vez – a pauta completa de cada semestre. Essa iniciativa permite que a sociedade possa se mobilizar em torno dos temas que serão submetidos a julgamento, instaurando-se o debate democrático que deve preceder à análise de questões de grande relevância.”



por prevenção, para um relator, que terá o encargo de analisá-lo e, uma vez terminada a análise, com a produção do relatório, o caso será liberado para a pauta. Passada essa primeira fase, o ator principal passaria a ser o presidente, que tem o poder de elaborar o calendário de julgamentos,<sup>172</sup> isto é, selecionar, dentre os processos que se encontram liberados para a pauta, quais processos julgar, e em quais sessões julgar<sup>173-174</sup>.

A dinâmica narrada acima não é desconhecida aos observadores do tribunal ou mesmo da literatura<sup>175</sup>, mas não é suficiente para responder a diversas perguntas que poderiam ser feitas. Por exemplo, como cada um dos gabinetes se organiza para, logo após a distribuição do caso, selecionar quais casos serão analisados primeiro? Existe algum contato entre relator e presidente, para que o primeiro sinalize a urgência do julgamento, ou para o segundo solicitar a liberação do caso para a pauta? Para responder a essas e outras possíveis perguntas, é importante descrever o funcionamento da dinâmica interna do tribunal, a partir do que foi apreendido nas entrevistas.

A distribuição de processos no STF ocorre da seguinte forma: Uma vez protocolada a ação, cabe a uma secretaria ligada à presidência do tribunal definir se é caso de livre distribuição, que se faz através de sorteio, ou se é caso de prevenção. Em qualquer uma das hipóteses, o processo vai ser encaminhado para um ministro, o relator. O ponto aqui é que, ao contrário de outros tribunais, a atribuição de um relator não é imediata e automática, e em alguns casos pode demorar cerca de um dia<sup>176</sup>.

Feita a distribuição, o processo é encaminhado para um dos gabinetes, onde é inicialmente recebido pela secretaria do gabinete. Uma das principais atribuições da secretaria

---

<sup>172</sup> Para uma análise da percepção dos próprios ministros sobre o poder da presidência, cf. Silva, “Pauta, público, princípios e precedentes” (n. 155)

<sup>173</sup> Esteves, “Onze ilhas ou uma ilha e dez ilhéus? A presidência do STF e sua influência na atuação do tribunal” (n. 120)

<sup>174</sup> Além dos papéis dos relatores e presidentes, uma vez iniciado o julgamento, todos os ministros podem pedir vista dos autos, interrompendo o julgamento. Se isso ocorrer, o ministro vistor passa a ter poderes semelhantes ao do relator, na medida em que o processo apenas poderá ser selecionado pela presidência após a devolução da vista. Para uma análise dos pedidos de vista como mecanismo de controle de agenda do tribunal, cf. Arguelhes e Hartmann, “Timing Control without Docket Control” (n. 137)

<sup>175</sup> Barbosa, *Decidindo (não) decidir: Instrumentos de influência individual na definição da agenda e do tempo dos julgamentos no STF* (n. 111)

<sup>176</sup> A14: “(...) Então, o advogado ajuíza a ação originária, ou entra com o recurso na origem, e a origem vai remeter ao Supremo. Isso vem para a presidência, e aí a presidência faz a distribuição. Normalmente isso é de um dia para o outro, não é automático, demora um pouquinho, o que já é uma coisa meio estranha, porque sendo eletrônico talvez pudesse ser um pouco mais rápido. Na Justiça Federal isso ocorre de forma automática, o advogado protocola e já sai o nome do juiz para quem o processo foi sorteado. No Supremo isso é um pouco mais lento. Às vezes o autor peticiona indicando que o processo deve ser remetido, por prevenção, para um determinado ministro, mas é a presidência que faz essa análise, por força do regimento interno. E essa análise, às vezes, demora um pouco”.

é encaminhar o trabalho para a análise de um dos servidores que atuam no gabinete. Cada gabinete se organiza internamente de uma forma diferente, e essa diferença pode se manifestar em diversos aspectos.

Um primeiro aspecto é a participação do chefe de gabinete. Normalmente, a chefia de gabinete é encarregada de fazer uma interlocução entre a equipe do gabinete e o ministro, e tem uma função marcadamente organizacional. Cabe à chefia de gabinete, por exemplo, controlar a agenda do ministro, recebendo os pedidos de audiência dos advogados e outros convites. Não é raro, no entanto, que a chefia de gabinete receba diretamente os advogados, e então repasse os pedidos aos ministros. Por conta da interlocução entre a equipe e o ministro, a chefia de gabinete pode sinalizar para os demais servidores quais processos devem ser analisados de forma prioritária. De certo modo, a chefia de gabinete também pode funcionar como uma representação externa do ministro, isto é, transmitindo e recebendo sinais dos outros ministros, da presidência do tribunal, ou mesmo da imprensa. A atuação da chefia de gabinete foi bem descrita por A4:

Quando havia pedido de liminar, esse mesmo secretário avisava os assessores que estava distribuindo um caso com pedido liminar, e o chefe de gabinete também recebia a comunicação. Esses se tornavam prioridade na ordem de trabalho de cada um. Feito isso, normalmente os assessores analisavam o processo, e comunicavam o chefe de gabinete que tinham um processo para despachar com o ministro, e então o chefe de gabinete designava a data para o assessor despachar a liminar com o ministro. A chefia de gabinete tinha uma lista de todos os processos pendentes com liminar, para ter um controle. (...) Quando os assessores terminavam a análise, eles iam despachar os processos com o ministro, para pedir pauta. Depois do despacho, se o ministro dizia que podia pedir pauta, eles pediam pauta para o chefe de gabinete, que colocava o processo em uma lista e pedia pauta. Às vezes acontecia de o ministro querer uma urgência na pauta, e isso acontece muito hoje em dia, e atrasa muito as pautas pré-agendadas. Se o processo era muito urgente, muito importante, o próprio ministro ligava para o presidente e pedia pauta. Outras vezes, o próprio chefe de gabinete ligava para o gabinete da presidência e informava a urgência, e aí a coisa funcionava.

Além da chefia de gabinete, os ministros contam com assessores, em um número de onze, e com dois juízes auxiliares, sem contar os servidores e estagiários, que também auxiliam

o ministro na análise de processos. Como toda organização, os gabinetes também aplicam algum tipo de divisão de trabalho, e aqui a variação é grande, mas dois tipos de divisão costumam se destacar: a por tema e a por tipo processual.

Normalmente, os gabinetes se dividem inicialmente entre as competências originárias e as competências recursais. Dado o volume de processos, e a grande quantidade de questões jurídicas que podem ser resolvidas com a mera reprodução de entendimentos anteriores, é comum que a competência recursal seja distribuída para servidores de carreira do tribunal<sup>177</sup>. Por outro lado, as competências originárias se dividem nos processos cíveis e criminais. Os processos criminais abrangem as ações penais, extradições, habeas corpus, dentre outros. E os processos cíveis abrangem todo o resto.

Caso o gabinete opte pela divisão por temas, as equipes são divididas a partir de alguma determinada matéria do direito, por exemplo: direito tributário, direito administrativo e direito constitucional. Se essa for a organização, caso uma ADI for distribuída, por exemplo, para questionar a constitucionalidade de uma lei estadual que tratou de ICMS, ela será direcionada para a equipe de tributário. A mesma coisa ocorrerá se a ação distribuída for uma reclamação, ou uma ACO<sup>178</sup>.

Existem gabinetes, no entanto, que optam por uma divisão por tipo processual. Neste caso, não há uma especialização temática, mas sim em relação a qual é o tipo de ação recebido pelo gabinete. Por exemplo, todas as ACO ficaram a cargo de uma determinada equipe, ao passo que todas as ADI serão remetidas a outra equipe, mesmo que os temas veiculados sejam comuns nos dois casos<sup>179</sup>.

Seja qual for a organização, a secretaria do gabinete distribuirá internamente o processo para um dos servidores, que ficará encarregado de preparar o relatório do processo e uma minuta

---

<sup>177</sup> Por exemplo, A3: “O ministro tinha por critério de trabalho é que os assessores somente cuidassem de processos originários. Então os assessores do ministro X não cuidavam de recursos, que eram, do ponto de vista de volume de trabalho, o grande problema de qualquer gabinete”.

<sup>178</sup> Como no gabinete de A14: “Aí dentro desses dois grandes grupos, entre os assessores e os analistas, a gente faz a divisão por tema. Então, primeiro, penal e cível. E aí dentro dessas duas grandes categorias aí divide direito público, controle concentrado, tributário, uma área que a gente chama de residual, que aí vai pegar cível, consumidor, econômico, essas questões mais... normalmente nas recursais vai ficar na matéria infra. A gente acaba organizando assim. É mais ou menos isso. Essa divisão não é super estanque, mas quando um processo chega, a gente tem alguém que faz essa triagem, e que faz esse caminho”.

<sup>179</sup> Por exemplo, o gabinete de A5: “O fluxo de trabalho, quando chegava um processo, era distribuído de acordo com essa divisão. Um mandado de segurança, vai pro pessoal do mandado de segurança. Uma ação rescisória, pro pessoal da rescisória. Isso incluía assessores, analistas e juizes. Se fosse uma ADI, uma ADC, ou uma ADPF, vinha para mim. Então era deste modo. E quando não era para mim, o pessoal pedia ajuda, por exemplo, se em uma ação penal se pedia a inconstitucionalidade incidental de uma lei, eles me perguntavam, a gente se reunia e discutia aquele ponto”.

de voto. Nesta etapa, cada um dos servidores estabelece quais são as prioridades. Essas prioridades são estabelecidas a partir de um conjunto de fatores, não muito sistematizados.

Em primeiro lugar, os servidores conhecem quais são as preferências dos ministros, sobretudo porque atuam no gabinete há anos, e por isso conhecem a rotina, além de que muitos deles conviveram diretamente com os ministros em algum ambiente externo ao gabinete antes de iniciarem a colaboração, em escritórios ou salas de aula.

Além das preferências dos ministros já conhecidas dos assessores, é possível que existam sinalizações explícitas do ministro em casos específicos, seja diretamente ou por meio da chefia de gabinete. Em alguns casos, a chefia de gabinete entra em contato com o servidor logo que tem a notícia de que o processo foi distribuído para o gabinete. Há gabinetes que realizam reuniões periódicas, em que o ministro tem contato com os seus assessores e sinaliza, a partir dos casos narrados por eles, quais são as prioridades.

Também há gabinetes em que esse contato entre servidores e ministros é mais próximo e informal. Um dos entrevistados, por exemplo, narrou uma situação curiosa com o ministro para quem prestava assessoria:

O acaso desempenha um papel importante. Às vezes o ministro estava passando na sala, e o processo estava em cima da minha mesa, algum processo que não era especial e que eu só havia pegado para atualizar o relatório de processos que estavam sob os meus cuidados. Aí o ministro via aquele processo em cima da mesa, pegava, e começava a ditar o voto. Então o caso era julgado por acaso. Outra vez, uma pessoa da limpeza estava limpando o armário, tirou o processo da prateleira e colocou em cima da mesa da impressora, aí o ministro ia saindo do gabinete e viu aquele processo, e então julgou. Então, me desculpe, mas o acaso é um fator.

Além desses fatos, a participação ativa dos advogados, partes e *amicus* têm influência na priorização realizada pelos servidores. Esse ponto será aprofundado nos outros tópicos, mas no momento é importante ressaltar que os advogados e partes podem procurar os gabinetes para pedir preferência na análise de um processo ou para solicitar audiências com os ministros. No primeiro caso, a chefia de gabinete sinalizará a preferência, caso ela tenha recebido o advogado, ou o próprio assessor receberá a preferência, caso ele seja o responsável por receber os advogados dos processos que estão no seu acervo. No caso de audiências, como regra elas são feitas com o próprio ministro, mas se referem a um processo específico. Por isso, o servidor é

responsável por prestar as informações sobre o caso para o ministro, o que, por si só, já faz com que o processo seja destacado de seu acervo. Após a audiência, na maior parte das vezes, o ministro indica que aquele caso deve ter uma análise preferencial.

Outra possibilidade, excepcional, é a de que a prioridade seja efetuada pela própria presidência do tribunal<sup>180</sup>. Alguns desses casos foram mencionados nas entrevistas, mas sempre acompanhados da indicação de que se trata de uma hipótese excepcionalíssima, por entender-se que a análise do processo cabe ao relator<sup>181</sup>, e que qualquer pedido pode ser compreendido como uma interferência indevida por parte da presidência, o que demanda extremo cuidado. A interação é excepcional a tal ponto, que houve entrevistado que indicou que atualmente, em virtude dos abalos nas relações interpessoais entre os ministros do tribunal, quando o presidente deseja que algum processo seja liberado pelo relator, ele busca a imprensa. O objetivo é fazer com que a imprensa pressione o ministro, e então ele faça a liberação<sup>182</sup>.

Como dito, normalmente os ministros delegam aos servidores a confecção do relatório e da minuta do voto. Quando terminam a tarefa, os servidores encaminham os documentos para o ministro, que os analisará e adotará um dos caminhos a seguir. O primeiro caminho é concordar com a minuta e encaminhar o processo para a secretaria do gabinete, para que ele seja incluído em pauta. O segundo é devolver a minuta para o assessor com a indicação de que são necessárias correções. Se as correções forem substanciais, depois de implementadas pelo assessor responsável, a minuta retorna para a análise do ministro, que então adotará o primeiro caminho. Caso sejam pontuais, o ministro pode sinalizar, desde logo, que uma vez implementadas, o processo pode ser encaminhado para a secretaria para inclusão em pauta, sem necessidade de nova análise pelo ministro. Outro caminho é receber a minuta e não retorná-la para o assessor ou encaminhá-la para a secretaria, mas simplesmente adiar a análise.

Uma vez liberado o processo para inclusão na pauta, cabe ao presidente do tribunal selecionar o caso para inclusão no calendário de julgamento de alguma sessão a ser realizada pelo plenário físico. Aqui, algumas interações também podem ocorrer. A primeira é a interação

---

<sup>180</sup> M5: “Também a presidência recebe demandas para que determinado processo fique pronto, o que é mais delicado. Você não tem como coagir o relator, a não ser transmitindo a demanda”.

<sup>181</sup>“LF: Isso é muito interessante, porque a gente imagina o movimento do ministro sinalizando, mas nunca pensa na presidência...”

A4: Mas a presidência... depende do presidente também, mas quando ela pede é porque a bomba já está para estourar. Então é mais uma questão de administração do poder mesmo. Não é medida do tipo “ah, porque o fulaninho me pediu, eu vou pedir para o ministro X soltar o processo”. Não, é só porque a coisa está para explodir. Existe um respeito a esse poder do relator, sabe?”

<sup>182</sup> Essa dinâmica foi narrada por um dos entrevistados que, no momento da revisão do texto da entrevista, solicitou que o trecho não fosse utilizado na redação final do trabalho, razão pela qual a transcrição foi suprimida.

entre o ministro relator e a presidência. Aponte no capítulo anterior que, para que um processo tenha o seu julgamento iniciado no plenário físico, são necessárias pelo menos as participações do ministro relator e do presidente. Para que isso ocorra, em alguns casos, o ministro relator sinaliza ao ministro presidente que deseja que aquele processo seja incluído no calendário de julgamentos rapidamente<sup>183</sup>. Essa sinalização pode ser feita informalmente, simplesmente com o relator entrando em contato com o presidente, até mesmo por telefone, ou formalmente, com o envio de ofício, do relator para a presidência, solicitando a prioridade na pauta. Essa era a prática do ministro Marco Aurélio, que encaminhou ofícios à presidência, por exemplo, pedindo prioridade na inclusão em pauta dos casos em que se discutia a constitucionalidade da prisão após a condenação em segunda instância e na ação em que se pedia a continuidade da análise do pedido de impeachment formulado contra o então presidente Michel Temer<sup>184</sup>. O mesmo ocorreu com o ministro Celso de Mello, que, pouco antes de sua aposentadoria, solicitou que fosse incluída no calendário de julgamentos a ação em que se discutia de que forma o presidente da República poderia prestar depoimento à Polícia Federal<sup>185</sup>.

Uma variação dessa interação ocorre pela relação entre a chefia de gabinete e a secretaria-geral da presidência. Por conta da liturgia existente no tribunal, há uma praxe de que os ministros se comunicam os ministros, e os gabinetes se comunicam com os gabinetes. Por isso, na variação, é o gabinete que solicita à secretaria-geral que determinado caso tenha prioridade na inclusão em pauta.

Também nessa fase é possível que os advogados e partes busquem a presidência do tribunal, para solicitar que aquele caso seja priorizado. Aqui os relatos dão conta de dois caminhos, a depender de quem ocupa a presidência. No primeiro, o contato com a presidência é infrutífero, e os advogados são aconselhados pela presidência a buscarem o relator, para que o relator faça o pedido à presidência. Isso ocorreria por entender-se no tribunal que há certa deferência aos relatores no controle do tempo de julgamentos, e o pedido direto à presidência poderia representar um atalho indevido aos poderes do relator.

---

<sup>183</sup> A9: “Quando é importante para o ministro, ele pede para o presidente para pautar. Em geral, o presidente concorda, e pauta. Mas os ministros conversam com o presidente e pedem. E se não pedir você perde de vista mesmo quando aquele processo vai entrar na pauta. Às vezes o voto está pronto há dois anos, aí você “ai meu Deus, preciso rever isso aqui, que nem me lembro que que é”, aí você tem que rever, o assessor nem está mais lá, aí você tem que ligar para o assessor que fez o voto, para poder entender mais ou menos o que está sendo proposto, isso acontece bastante”.

<sup>184</sup> Letícia Casado, “Ministro do STF diz estar pronto para tratar ação de impeachment de Temer”, *Folha de S. Paulo*, 14 de dezembro de 2016, disponível em <<https://m.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1841378-ministro-do-stf-diz-estar-pronto-para-tratar-acao-de-impeachment-de-temer.shtml>>

<sup>185</sup> O caso foi apontado no capítulo anterior.

A depender do presidente, o caminho é diferente. A interação com a presidência ocorre nos mesmos moldes que a relação entre advogados e relator, e o contato com a presidência é essencial para fazer com que o caso receba a prioridade, caso o se queira que o caso seja julgado no plenário físico. Nesse sentido, ADV2:

Houve uma mudança muito grande por conta do plenário virtual. Antes do plenário virtual, quando o relator liberava para a pauta, falávamos não só com o relator, para solicitar que ele pedisse uma prioridade ao presidente, mas eventualmente falávamos com o próprio presidente, para mostrar a necessidade de que aquela ação entrasse em pauta. Isso era uma batalha que era travada no tribunal, e às vezes fora também, nos jornais, nos meios de comunicação, para tentar pressionar a decisão de pautar. Mas tem ações em que eu acho que o esforço era mais interno, pedir ao relator, pedir uma preferência ao presidente, e a coisa andava. Tem ação que a repercussão era muito grande. Agora, eu falo isso para dizer também que mudou muito com o plenário virtual. Hoje, na quase totalidade dos casos, pedimos apenas ao relator, e acabou. O recurso ao presidente não é mais um fator na nossa cabeça, agora basta que o relator coloque o caso na pauta do plenário virtual e acabou. Nós queremos preferência, queremos que o caso seja julgado, e não é necessário que o julgamento seja feito no plenário físico, então falamos apenas com o relator. Antigamente esse papo com o presidente era fundamental<sup>186</sup>.

Uma vez ultrapassadas essas duas fases, isto é, a liberação do caso para a pauta pelo relator, e a inclusão no calendário de julgamentos de uma determinada sessão pela presidência, o tribunal noticia o seu julgamento, através de publicação em seu site. Porém, a publicação da notícia com a lista de casos previstos para julgamento em uma determinada sessão não assegura que um caso será efetivamente chamado, para que o seu julgamento seja iniciado. E isso pode ocorrer por diferentes razões. A primeira razão decorre da própria dinâmica de um julgamento no tribunal.

---

<sup>186</sup> Apesar de destacar as mudanças promovidas pelo plenário virtual, e indicar o desejo que todos os casos fossem julgados, inclusive no plenário virtual, ADV2, em outro ponto da entrevista destacou que logo que a ação é distribuída para um relator, os advogados fazem um cálculo sobre qual seria o melhor ambiente para o julgamento daquela ação. O principal fator apontado pelo entrevistado foi a posição do relator, uma vez que no plenário virtual a posição do relator prevaleceria com maior facilidade. Isto é, se o relator der indícios de que dará procedência ao pedido, os advogados solicitam que ele seja julgado no plenário virtual. Mas, a preferência é pelo plenário físico caso a leitura seja de que o relator será contrário ao pedido, e entende-se que a mobilização pública em torno do caso possa levar a um julgamento favorável.

Um julgamento no plenário físico no STF tem diversas etapas. Após ser apregoado pela presidência, o relator do caso lerá o relatório, e se seguirão as sustentações orais, pelos *amicus curiae*, as partes, a AGU e a PGR. Apenas depois das sustentações orais o relator profere o seu voto, sendo seguido por todos os ministros, por ordem de antiguidade, até culminar com o voto do presidente. Portanto, o julgamento de um caso demanda uma certa quantidade de tempo que, no plenário físico do STF é escasso, considerando que as duas sessões semanais ocorrem normalmente entre 14 e 18h, com um intervalo de 30 minutos.

Mesmo sabendo que o plenário físico do tribunal não tem capacidade para julgar muitos casos em uma única sessão, os presidentes indicam vários casos no calendário de julgamentos de uma sessão, o que faz com que muitas vezes o calendário de julgamentos seja pouco mais de uma publicação de intenção. Essa ideia de incluir mais casos do que a capacidade do tribunal de julgá-los tem por objetivo evitar que a sessão seja encerrada de forma prematura por falta de quórum<sup>187</sup>, por pedido de vista ou mesmo que o relator não possa comparecer ao dia designado para o julgamento. A ideia de indicar muitos casos para a sessão, portanto, parece ser a de não encerrar a sessão do plenário físico de forma prematura, valorizando o tempo do plenário, como indica o relato de A10:

Uma grande dificuldade na elaboração que o presidente tinha é porque você separava, às vezes, um dia inteiro para o julgamento de uma causa, e aí logo no primeiro voto vinha um pedido de vista, o que esvaziava a sessão. Por isso, você não podia elaborar uma pauta só com um caso. Muitas vezes, o que se fazia era colocar casos semelhantes, mas você deixava, vamos dizer, o rabo da pauta, com os casos mais simples, que poderiam ser chamados no final, depois das 17h, sem ter muito trauma, vamos dizer assim, e você conseguiria dar vazão, mas só desses temas. Você não ia colocar um caso não tão relevante em primeiro lugar no calendário de julgamentos, para ser chamado, porque o primeiro caso chamado ocupava muito tempo mesmo, até pelo espírito de debate próprio do tribunal. É por isso que você vai encontrar vários casos que

---

<sup>187</sup> Por exemplo: Luiz Orlando Carneiro e Matheus Teixeira, “Sessão extraordinária do STF para julgar ações dos anos 90 fica sem quórum”, *Jota*, 8 de agosto de 2018, disponível em <<https://www.jota.info/stf/sessao-extraordinaria-do-stf-para-julgar-acoes-dos-anos-90-fica-sem-quorum-08082018>> Em alguns casos, exige-se que, para o início de um julgamento, estejam presentes um número mínimo de ministros aptos a participar da votação. No caso de ADI, o art. 22 da Lei 9.868/1999, exige que estejam presentes ao menos oito ministros para o início do julgamento. Por conta disso, poderia existir uma situação em que todos os processos previstos para uma determinada sessão de julgamento fossem ADI, e apenas 7 ministros se encontrassem em condições de participar do julgamento, o que inviabilizaria qualquer julgamento naquele dia.



entraram 20, 30 vezes na pauta. Esses casos faziam parte dessa pauta não tão relevante, mas que você usava para completar a sessão. Imagine a frustração de separar o dia inteiro para julgamento de um caso, e já são poucos dias de julgamento, e acontece um pedido de vista às três da tarde. Você encerra a sessão? Isso não pode acontecer. Por outro lado, não adiantava também colocar todos 700 casos da pauta no calendário, porque isso seria uma crueldade com os advogados. Mas você tinha que ter o cuidado para com a possibilidade de alguma interrupção no julgamento ou a ausência do relator. Era necessário ter alguma margem de manobra para poder chamar outros casos, talvez não tão relevantes, é verdade, mas que você não desperdiçasse o tempo de plenário do Supremo. Encerrar a sessão cedo parece pouco, mas hoje são duas sessões, quarta e quinta, que deveriam ser de 14 às 18h, mas, elas começam com certo atraso. Além disso, o intervalo hoje já está durando 40, 50 minutos. O tempo líquido da sessão é bastante escasso, mas ele é muito denso<sup>188</sup>.

Também é possível que, pouco antes do início do julgamento, o relator peça ao presidente que não chame o processo para o julgamento. Nesse cenário, o relator libera o caso para a pauta de julgamentos, aguarda a inclusão no calendário pelo presidente, mas pouco antes do início do julgamento, muitas vezes no dia ou na própria sessão, ele solicita que o processo não seja chamado, alterando o calendário inicialmente previsto. Essa solicitação é informal, e muitas vezes o público não tem condições de saber o motivo ou quem – relator ou presidente – preferiu que aquele caso não fosse chamado em um determinado momento. Também é possível que, uma vez incluído o processo no calendário pelo presidente, o próprio presidente opte por retirá-lo, independentemente de retirada de pauta pelo relator ou de pedido nesse sentido.

De acordo com relatos, esses pedidos já foram objeto de constrangimento e estranhamento entre relatores e presidentes. Isso porque a prática era a de que os ministros relatores solicitavam à presidência que o caso não fosse julgado, e o ato era, portanto, praticado pelo presidente. Por isso, muitas vezes o efeito prático era que o presidente assumisse, perante

---

<sup>188</sup> No mesmo sentido, o relato de A17: “É muito difícil essa antecipação de pauta. (...) Os gabinetes reclamavam, sem dúvida, especialmente quando a pauta de quarta-feira era elaborada com 10 processos, eles ligam e perguntam por que tantos processos. Eu tive a experiência de fazer uma pauta com 3 processos e passar vergonha, pela sessão ficar inviabilizada cedo. (...) Então a pauta começou a ser montada de uma forma mais variada, para evitar situações como essa. É frustrante o presidente ter que dizer: “por ausência de quórum, vamos ter que encerrar a sessão”. Essa é a dificuldade da antecipação da pauta, porque se você monta uma pauta com 2 ou 3 processos, há grandes chances de haver um grande problema na hora do julgamento”.

o público, o ônus de não julgar o caso, mesmo que a solicitação tenha sido realizada pelo relator. Essa dinâmica foi narrada por A8:

Mas aí o presidente, que depende do relator para julgar, incluía em pauta e, quando chegava na última hora, o relator falava que não estava preparado, ou que não podia, ou que era melhor não julgar, e pedir para o presidente não chamar o processo. E isso derrubava a pauta prevista, porque sem o relator o presidente não pode julgar o processo. Ficava em um jogo de empurra, em que a presidência falava que havia retirado por pedido do relator, e o relator falava para a imprensa que havia liberado o processo, e que o presidente havia retirado. Tudo isso ocorria nos bastidores. Isso mudou na gestão do ministro Ayres Britto. (...) Na gestão do ministro Ayres Britto, quando o ministro pedia, ele chamava o processo na sessão, e o ministro relator então deveria dizer a razão pela qual aquele processo não poderia ser julgado. Com isso, não ficava na conta da presidência não ter chamado o processo. E aí a parte, a imprensa, quem quer que fosse, ia saber de quem cobrar o julgamento. Às vezes parece que não há gestão de pauta porque o próprio ministro relator derruba a pauta.

Isso ocorreu, por exemplo, na tramitação da ADO 26, em que se pedia a criminalização de atos de homofobia. O relator, ministro Celso de Mello, havia liberado o caso para a pauta de julgamentos em 20/11/2018, e o caso foi incluído na semana seguinte no calendário de julgamentos, com previsão para início em 12/12/2018. Todavia, em 10/12/2018 o caso foi excluído do calendário de julgamentos pelo presidente, a pedido do relator. Essa exclusão não retirou o poder do presidente, que novamente incluiu o caso no calendário de julgamentos no dia 14/12/2018, com a previsão de ser iniciado em 13/02/2019<sup>189</sup>.

Tecnicamente, no caso acima, quem pratica o ato de excluir o processo do calendário de julgamentos é o presidente, uma vez que ele possui, como visto no capítulo anterior, a competência regimental para presidir e organizar as sessões de julgamento do plenário físico. Esse ato representa, portanto, outra situação em que um processo incluído no calendário de julgamentos pode não ter o seu julgamento iniciado: a exclusão do calendário de julgamentos pelo presidente. Um exemplo ocorreu na tramitação da ADI 5090, de relatoria do ministro Roberto Barroso, que discutia a revisão do uso da taxa referencial para a correção monetária do

---

<sup>189</sup> ADO 26, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2019, Dje: 06-10-2020.

FGTS em relação aos anos de 1999 a 2013. O caso foi liberado para a pauta pelo relator em agosto de 2019, e desde então foi incluído no calendário de julgamentos em diversas oportunidades. No final de 2020, o presidente Luiz Fux incluiu o caso no calendário de julgamentos do semestre seguinte, na sessão a ser realizada em 13/05/2021. Todavia, na semana anterior à realização da sessão, em 06/05/2021, o presidente excluiu o caso do calendário de julgamentos, sem a designação de nova data<sup>190</sup>.

Essa exclusão do calendário pela presidência não se confunde com a retirada de pauta, que é ato praticado pelo relator. Para que um caso tenha o seu julgamento iniciado, é necessária a liberação do processo para a pauta pelo relator, e a inclusão no calendário pelo presidente. Assim como o relator tem o poder para determinar o tempo em que o processo será liberado para a pauta de julgamentos, ele também pode retirar o processo de pauta, desde que o julgamento não tenha se iniciado.

A retirada de pauta não se confunde com a situação descrita acima, em que o relator solicita que o presidente não chame o feito a julgamento, porque no caso da retirada de pauta, o processo deixa de fazer parte do acervo dos casos liberados para julgamento, e por isso não pode ser selecionado pelo presidente para fazer parte do calendário de julgamentos.

Outra razão que pode levar ao não início do julgamento de um caso que estava previsto para julgamento em uma determinada sessão é o surgimento de um caso que demande uma resposta urgente do plenário. As presidências de Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux adotaram a prática de divulgação dos calendários com meses de antecedência. Dias Toffoli e Luiz Fux divulgaram, antes do início de cada semestre, o calendário de todos os processos previstos para o julgamento nos próximos seis meses. Apesar de ter a capacidade de aumentar a previsibilidade dos julgamentos, tamanha antecedência tem o efeito colateral de não antecipar urgências que podem surgir da conjuntura política e social. Nesse sentido o relato de A10:

É claro que surgem questões urgentes, como a discussão sobre a realização da Copa América, e esse caso vai ter que entrar no calendário de julgamentos. O ministro pediu, vai começar o campeonato, você tem que resolver. E não faltam problemas, questões constitucionais relevantes para o país, que, às vezes surgem de emergência, como covid. Tudo vira muito urgente, e aí você acaba frustrando essa divulgação com antecedência.

---

<sup>190</sup> ADI 5090. Relator Min. Roberto Barroso. Consulta processual disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4528066>.

Um exemplo de situação urgente que demandou o rearranjo da pauta semestral para propiciar o julgamento rápido foi a discussão sobre a constitucionalidade de restrições à realização de cultos religiosos em razão da pandemia da covid-19. Diversos municípios adotaram soluções diferentes para a questão, uns proibindo os cultos, outros permitindo. Alguns casos chegaram ao STF. Em um deles, o ministro Nunes Marques decidiu de forma monocrática que as restrições eram inconstitucionais, mas não submeteu a questão ao plenário. Em outro, o ministro Gilmar Mendes foi sorteado o relator, e decidiu pela constitucionalidade das restrições. A situação era de indefinição sobre a possibilidade jurídica ou não de realização de cultos no país. No dia 5 de abril de 2021, Gilmar Mendes apresentou em mesa o caso de sua relatoria, para o referendo da liminar, e o caso foi incluído no calendário de julgamentos pelo presidente no mesmo dia, para início na sessão do dia 7 de abril de 2021. No dia marcado o julgamento foi iniciado, concluindo-se no dia seguinte<sup>191</sup>.

Ainda que o processo tenha o julgamento iniciado, isso não significa que ele será concluído. O pedido de vista formulado por um ministro, como descrito acima, interrompe o julgamento, que será retomado apenas quando o vistor devolver o processo e o presidente incluí-lo novamente no calendário de julgamentos. Mas há um poder do presidente menos sutil, que é o de decidir o destino dos casos que têm o julgamento iniciado em uma sessão, mas que são suspensos pelo adiantado da hora. Nessa situação, o julgamento do caso que foi suspenso poderá ser transferido para a sessão seguinte, comprometendo o calendário de julgamentos daquela sessão, que foi divulgado com antecedência, ou a continuação do julgamento será reagendada para uma nova data, comprometendo menos a divulgação feita anteriormente.

Existem exemplos das duas situações. No Inq 4831, que discutia a forma de depoimento do presidente da República à Polícia Federal, o julgamento foi suspenso logo após o voto do ministro Celso de Mello, que era o relator do caso e estava prestes a se aposentar, e até por isso solicitou formalmente à presidência que incluísse o caso no calendário. O julgamento foi suspenso no início de novembro de 2020, mas foi incluído novamente no calendário de julgamento pelo presidente Luiz Fux apenas no final de dezembro do mesmo ano, com a divulgação da pauta semestral. A previsão era de que o caso fosse julgado na sessão do dia 24 de fevereiro de 2021, mas isso não ocorreu. O processo foi incluído novamente no calendário do semestre seguinte, com previsão de julgamento no final de setembro, mas também não houve

---

<sup>191</sup> ADPF 811, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 08/04/2021, DJe 25-06-2021.

a continuidade. A última inclusão no calendário foi para o início de outubro, porém, antes do julgamento, o ministro Alexandre de Moraes, que assumiu a condução do processo com a aposentadoria do ministro Celso de Mello, retirou o processo da pauta, e decidiu pela prejudicialidade do recurso apresentado, uma vez que o presidente havia se manifestado no sentido de prestar o depoimento de forma pessoal<sup>192</sup>.

É mais comum que os julgamentos sejam automaticamente transferidos para a sessão seguinte, até que sejam finalizados ou interrompidos por pedidos de vista. O julgamento das ações que analisavam a constitucionalidade do chamado Marco Legal do Saneamento Básico, por exemplo, foi iniciado em 24/11/2021, data prevista no calendário de julgamentos divulgado com antecedência, no final de junho do mesmo ano. Porém, no primeiro dia dos julgamentos só houve tempo para a leitura do relatório e das sustentações orais. O voto do relator foi proferido no dia seguinte, e o julgamento ainda ocupou as duas sessões da semana seguinte<sup>193</sup>.

A discricionariedade do presidente em estabelecer o tempo dos julgamentos a partir da definição da data da continuidade de julgamento ficou nítida também no julgamento da ADO 26, que discutiu a omissão estatal na não criminalização de atos de homofobia. O início do julgamento ocorreu em 13/02/2019, e o caso ocupou 4 sessões seguidas, em duas semanas. No dia 21/02/2019 o julgamento foi suspenso pelo adiantado da hora, após os votos dos ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes, e a continuidade do julgamento ocorreu apenas em 13/06/2019, quando foi então concluído<sup>194</sup>.

É importante destacar, ainda, que já houve presidente que estabeleceu uma pauta mensal fechada, divulgada internamente. Neste modelo, divulgava-se uma lista de processos, organizadas por ordem de prioridade, mas sem a indicação de quais sessões seriam dedicadas ao julgamento de cada processo. A lógica seria a de que, decidido o primeiro processo, seria chamado o segundo, e daí por diante, até que a lista fosse esgotada, ou até que se chegasse ao final do mês, quando uma nova lista seria divulgada. Com isso, era possível saber qual processo seria chamado depois da finalização de um julgamento, e se tinha maior segurança de que outro processo seria chamado apenas quando o julgamento já iniciado fosse finalizado. Essa dinâmica é relatada por A8:

---

<sup>192</sup> Inq 4831, Relator Min. Alexandre de Moraes, Consulta processual em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5899439>.

<sup>193</sup> Vide ADI 6536, Relator Min. Luiz Fux. Consulta processual em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5977458>.

<sup>194</sup> Juliana Diógenes e Jéssica Otoboni, “STF retoma hoje julgamento sobre a criminalização da homofobia”, *O Estado de S. Paulo*, 13 de junho de 2022, disponível em <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,stf-julga-hoje-acao-para-criminalizar-homofobia-entenda,70002719342>>

A pauta era mensal. Dentro dessa pauta do mês, era feito um cronograma, por exemplo, com 20 processos, e esses processos eram colocados na pauta em ordem, de uma forma que os julgamentos seguiam aquela ordem no mês todo. Se o objetivo no mês era julgar aqueles 20 processos, a ordem de julgamentos seguiria na quarta, quinta, quarta, quinta, quarta, quinta, até julgar o último processo da lista.

As diferenças nas formas de lidar com esses julgamentos destacam que a presidência conta com um significativo poder organizacional, até mesmo para pensar em mecanismos para aumentar a previsibilidade, como no caso das pautas “fechadas”.

A descrição é importante, como dito, para que seja possível identificar em que momentos os diferentes atores podem influenciar no tempo de um julgamento. Na dinâmica simples, que indica que apenas dois atores são responsáveis pela pauta de julgamentos, em dois momentos precisos, a influência pode ocorrer apenas sobre o ministro relator, para a liberação do processo para a pauta, ou sobre a presidência, para a inclusão do processo no calendário. Nos parágrafos acima tentei indicar que a situação é mais complexa, ao destacar diversos outros mecanismos que os atores podem utilizar para controlar o tempo dos julgamentos.

#### **2.4. Consequências na mudança na dinâmica da pauta implementada por Nelson Jobim**

A previsibilidade e a criação da pauta temática podem ter modificado não apenas a atuação dos atores e as ferramentas de controle do tempo de julgamentos, mas também a forma de atuação do tribunal e a sua relação com os demais poderes. Começando pelas implicações no processo decisório do tribunal e na sua organização, a previsibilidade criou uma rotina no tribunal que até então não existia, em que os ministros passaram a ter tempo para que se preparassem para os julgamentos. Assim, boa parte dos ministros deixou de votar de improviso, ou oralmente, sem levarem os votos prontos para a sessão, e começou a levar suas anotações ou votos completos, substituindo os improvisos por meras leituras de votos. Essa circunstância é narrada pelo ministro M4, que atuou no tribunal nas duas fases:

Quando eu entrei no tribunal, o relator sempre levava o voto dele estruturado, com relatório, fundamentação, parte dispositiva, e até ementa. Os demais

votavam no improviso, ou seja, não levavam o voto pronto. E aí ouviam o relator, ouviam os advogados, e se manifestavam. Quando surgia matéria muito complexa, esporadicamente, ocorria pedido de vista. Hoje em dia não ocorre mais isso. Cada qual leva o seu voto, quer dizer, os colegas passaram a ter tempo para confeccionar esses votos.

O ministro Marco Aurélio deu declarações nesse mesmo sentido em entrevista publicada logo após a sua aposentadoria<sup>195</sup>:

Hoje em dia não, hoje em dia é possível que o voto de um integrante que não funciona como relator seja mais longo do que o voto do relator. E todos eles com votos escritos. Alguma coisa está errada. Eu, por exemplo, recusei participar da entrega recíproca do voto antes do pregão do processo. Quando recusei, disse que queria estar solto na bancada, não queria ir para a bancada já com o meu convencimento formado sobre o tema. Quero ouvir os advogados na tribuna. A mais, disse que sou um juiz facilmente sugestionável, “vou receber o voto e ficar tendencioso, tentado a aderir ao relator”. É claro que não era isso, mas não recebo e também não entrego antes do pregão o meu voto e penso que isso é o que deveria ocorrer. Agora, é claro que nós precisamos conciliar celeridade e conteúdo. Evidentemente, se acredita que todos que estão lá no Supremo ocupando as onze cadeiras tenham formação técnica e humanística para votar de improviso, não é o que ocorre, e aí, às vezes, a maledicência chega inclusive a sinalizar que alguns seriam locutores de assessores. Não posso acreditar nisso.

Além da existência de votos escritos, o ministro Marco Aurélio chama atenção para outra prática informal que se tornou possível com a previsibilidade: a prévia circulação dos votos. Criou-se espaço, deste modo, para mais uma arena de deliberação entre os ministros do tribunal. Inclusive, essa era uma ideia do ministro Nelson Jobim com a criação da pauta, como narra A16:

Um dos objetivos do ministro Nelson Jobim com a divulgação da pauta foi criar essa interação maior entre os ministros, para que a manifestação do Supremo Tribunal Federal, ao final, fosse uma manifestação com alguma lógica, com alguma unidade. Dentro dessa previsão, o Jobim imaginava uma troca de relatórios e votos. Alguns ministros aceitavam muito bem, mas alguns não aceitavam, e esse é o tipo de decisão que necessitava de algum consenso entre os ministros. E ela acabou não sendo implementada porque não se tinha o consenso.

---

<sup>195</sup> Salles, “A coragem como síntese de todas as virtudes” (n. 84)

Apesar de não ter sido implementada durante a presidência do ministro Nelson Jobim, anos depois essa prática parece ter sido incorporada pelo tribunal, ainda que parcialmente – o ministro Marco Aurélio nunca parece ter aceitado, como dito em entrevista acima. A prática foi reconhecida, por exemplo, pelo ministro Luís Roberto Barroso em uma palestra, cujas notas foram posteriormente publicadas<sup>196</sup>:

Até 48 horas antes do julgamento, os relatores deveriam circular a minuta do seu voto entre os demais, respeitado, naturalmente, casos excepcionais, a critério de cada Ministro, bem como o direito dos que não concordam com a prática. Este procedimento tem sido adotado na Primeira Turma e, parcialmente, no Plenário, com inequívoco aumento da eficiência e da qualidade das deliberações.

Essa circulação prévia e informal de votos, por si só, pode ter um impacto no controle do tempo dos processos. Como visto, para que um processo tenha o julgamento iniciado, são necessárias as participações, pelo menos, de relator e presidente. É possível especular que, nessa dinâmica, o presidente está mais propenso a incluir no calendário de julgamentos aqueles casos em que a solução proposta pelo relator mais se aproxime de sua posição pessoal, ou, pelo menos, do que entende como uma solução que não exponha o tribunal a riscos de retaliação pelos outros poderes ou descrédito perante a opinião pública. Se o relator libera o caso para julgamento, e em seguida divulga o seu voto para os seus colegas, a presidência contará com esse elemento informativo para avaliar se e quando o início do julgamento será apropriado.

Além disso, com a possibilidade de levarem seus votos escritos para as sessões pode ter contribuído para que os ministros passassem a redigir votos mais longos, e que apresentassem seus votos mesmo que suas manifestações fossem no mesmo sentido dos votos já apresentados. E, mais do que isso, o tamanho dos votos apresentados parece ter imposto nos ministros alguma forma de parâmetro mínimo de atuação. Isto é, os ministros passaram a ficar receosos de que a ausência de votos escritos, ou votos curtos, poderia ser interpretada como falta de erudição ou desídia, como relata A10:

---

<sup>196</sup> Luís Roberto Barroso, “Reflexões sobre as competências e o funcionamento do Supremo Tribunal Federal”, *BARROSO, Luís Roberto. Um outro país: transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil. Belo Horizonte: Fórum* (2018).



Agora, um outro impacto que sempre falam que é muito relevante, é o da TV Justiça. E aí veio o volume dos votos. Eu acho que a TV Justiça teve um impacto profundo nesse tamanho dos votos, por causa da transparência. Parecia que se um ministro do Supremo falasse “acompanho o relator” em uma discussão, isso era quase que uma desídia, ele precisava justificar, ainda que ele repetisse os mesmos argumentos que já foram repetidos outras 10 vezes. Mas tem outros fatores. Pouca gente fala, mas eu acho que o ministro Celso de Mello, em particular, teve um papel decisivo nisso. Porque ele sempre fez votos muito longos, grandes, detalhados, com âmbito histórico, e aí isso vira um padrão, porque os outros ministros pensam “Olha, o ministro Celso de Mello fez um voto de 110 laudas, eu tenho um de 3, parece que o meu voto é incompleto”. E aí como ele é muito respeitado no tribunal, era o decano, isso gera um efeito. Eu via outros ministros que preparavam votos de 10 laudas dizendo que isso parecia quase desidioso, preguiçoso, porque o Celso fazia um voto de 150 laudas. Não precisava chegar a 150, mas de certa forma demonstrava que o ministro se debruçou sobre o caso, sobre a controvérsia, e isso gera padrões. Na época em que o ministro Moreira Alves era o decano, ele fazia votos sucintos, curtos, então não tinha essa pressão.

Portanto, um efeito da previsibilidade da pauta tem a ver com o processo decisório. Ela possibilitou uma nova arena de debates, antes do início do julgamento, e, iniciado o julgamento, a forma dos debates se alterou. No lugar de votos de improviso, a leitura de longos votos escritos, elaborados previamente.

Além disso, a previsibilidade na pauta teve como um dos objetivos evitar a interrupção dos julgamentos por pedidos de vista, já que mesmo os ministros recém-chegados no tribunal teriam um tempo apropriado para se prepararem para as sessões<sup>197</sup>. Até então, mesmo que um pedido de vista fosse apresentado apenas com a finalidade de impedir o julgamento de um caso, justificava-se que a vista era necessária para que o ministro pudesse ter tempo para analisar o caso de forma mais detida. Em um cenário em que, como nas presidências de Dias Toffoli e Luiz Fux, a lista de processos incluídos no calendário é divulgada com a antecedência de até seis meses, essa justificativa pode ter perdido força, o que pode ter contribuído para a diminuição do número de pedidos de vista, pelo menos dos pedidos sem a finalidade de obstruir o julgamento.

Porém, é importante que fique claro que o problema de pedidos de vista com a finalidade de obstruir o julgamento não é novo. O próprio ministro Nelson Jobim, que publicamente declarou que um dos objetivos da mudança na dinâmica de pauta foi precisamente eliminar a

---

<sup>197</sup> Fontainha et al., *História Oral do Supremo [1988-2013]-Nelson Jobim* (n. 168); Silva, “Pauta, público, princípios e precedentes” (n. 155), p. 218.

necessidade de pedidos de vista, foi acusado de ser um braço do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso no STF, por utilizar pedidos de vista para interromper o julgamento de processos que eram sensíveis ao governo, como em um caso em que se discutia a constitucionalidade de dispositivo do Plano Nacional de Desestatização<sup>198</sup>.

Outra implicação para a organização interna do tribunal foi que as mudanças na formulação da pauta destacaram a importância da presidência internamente, reforçando seu papel na condução dos trabalhos do tribunal. Como visto, o poder em si não era novo, uma vez que o regimento interno já o atribuía à presidência. No entanto, até a presidência do ministro Nelson Jobim não havia uma preocupação em como exercer esse poder, que, por vezes, era até mesmo delegado para o secretário da sessão. Havia sido inaugurada, portanto, a gestão da pauta.

A mudança na dinâmica da pauta também teve consequências para fora do tribunal. Em primeiro lugar, a previsibilidade atendeu a uma demanda dos advogados, públicos<sup>199</sup> e privados, que muitas vezes precisavam se dirigir ao tribunal, na expectativa de que seus processos seriam julgados, mas isso não ocorria<sup>200</sup>. Essa circunstância atingia especialmente as partes mais vulneráveis, que não tinham condições de custear as sucessivas viagens de seus advogados para Brasília. É possível especular que a mudança tenha diminuído o problema, mas não o eliminado, uma vez que ainda é comum que o calendário de julgamentos seja formatado com muito mais processos do que a capacidade do tribunal de julgá-los em uma única sessão. Por isso, não é raro que advogados se desloquem até a sede do tribunal e mesmo assim não vejam seus processos serem chamados a julgamento<sup>201</sup>.

Além disso, a criação da pauta temática e a divulgação com antecedência do calendário de julgamento passaram a ser vistas como uma forma de participação do STF na política e na mídia, em conjunto com a então recém-criada TV Justiça. Isto é, os instrumentos forneceram ao tribunal mecanismos para que influenciasse a vida nacional, ao mesmo tempo em que

---

<sup>198</sup> “Nomeado por FHC, Nelson Jobim assume defesa do governo no STF”, *Folha de S. Paulo*, 10 de maio de 1997, disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/5/10/brasil/12.html>>

<sup>199</sup> Como se viu acima, no pedido da AGU que gerou a aprovação, em sessão administrativa, da divulgação da pauta com antecedência no site do tribunal.

<sup>200</sup> Mais uma vez Fontainha et al., *História Oral do Supremo [1988-2013]-Nelson Jobim* (n. 168), p. 217: Eles estavam acostumados que o presidente é que decidia aquilo. Agora, o presidente que decidiu que não vai ser surpresa, que vai ser uma coisa anunciada antes. Ah, ótimo. Os advogados adoraram, eles também gostaram. E, aí, o que é que eu fiz? Eu juntava por temas. Então, tinha um dia que eu levava na pauta o número maior de processos de ICM.

<sup>201</sup> Sobre o tema, cf. Gomes, “Cancelas invisíveis: ‘Embargos auriculares’, legitimidade ativa e permeabilidade social seletiva do Supremo Tribunal Federal” (n. 147); Ana de Mello Cortês, *Em busca de diálogo e reconhecimento no STF: a atuação como amicus curiae nas causas relativas a pessoas trans*, s.l.: Fundação Getúlio Vargas (Dissertação de mestrado), 2018.

fornecia para a sociedade civil e para a imprensa, de forma antecipada, qual seria a agenda do tribunal, propiciando um acompanhando diário. É nesse sentido o relato de O1:

O ministro Nelson Jobim tinha que construir uma autoridade que tecnicamente ele não tinha. Então é dentro de um contexto de construção de uma representatividade do Supremo, para dentro e para fora, que surge a preocupação com a pauta (...). Nesse projeto, que era um projeto de comunicação como poder, o ministro Nelson Jobim notou que não havia um critério para a elaboração da pauta. Ela era formada a partir de pedidos dos outros ministros ou de advogados. A pauta do Supremo não era nem pauta do Supremo, ou seja, não tinha nada. Então a proposta foi de politizar a pauta a favor do Supremo, de modo que toda semana o Brasil tivesse que ouvir o Supremo sobre algum assunto importante. E evidentemente que o ministro Nelson Jobim embarcou nisso. A pauta entrou para a história do Supremo, e passou a ser, talvez, uma disputa maior do que o mérito.

Ao mesmo tempo, a pauta passou a ser vista como um elemento na relação com os outros poderes, inclusive para que o tribunal contasse com mecanismo para reagir a ataques formulados por outros poderes, de modo a preservar a sua autoridade. É nesse sentido o relato de A8:

A pauta do Supremo tem que ser usada com racionalidade, com proporcionalidade, porque, além de ser o principal instrumento do presidente, é o principal instrumento do tribunal. Eu vou te falar uma coisa muito delicada, que você não vai ler em livro nenhum, com a pauta, a presidência consegue, em um momento de belicosidade com os demais poderes, abaixar a pressão, por exemplo colocando temas menos relevantes, menos espinhosos. Por vezes, alguns ministros têm interesse em elevar a pressão, e começam a pressionar, liberando para a pauta algum processo para subir essa pressão. E aí cabe ao presidente amenizar isso, definindo se e quando o caso será julgado. Então ele manipula. Por outro lado, quando o tribunal está sendo pressionado institucionalmente, por um ou ambos os outros poderes, ele tem que reagir, utilizando a pauta para enviar sinais aos poderes. A pauta funciona como instrumento de checks and balances.

Portanto, as entrevistas mostram que a mudança na dinâmica de elaboração da pauta inaugurada durante a presidência do ministro Nelson Jobim trouxe reflexos imediatos na forma de organização do tribunal e de seu processo decisório, além de ter modificado os termos de sua relação com os advogados, a opinião pública e os outros poderes.



### **3. Quais são os enfoques da literatura sobre o controle da agenda de julgamentos**

Nos capítulos anteriores descrevi quais são as competências do STF, em que ambientes uma decisão pode ser tomada e quais atores participam de um julgamento. Agora, o objetivo é mapear o que literatura aponta como possíveis usos da pauta de julgamentos ou, de forma mais ampla, dos mecanismos de seleção de casos por tribunais constitucionais e supremas cortes. Isso será realizado para identificar possíveis variáveis de análise para o material empírico, que será apresentado no capítulo seguinte. Aqui, é importante deixar claro desde o início, a análise não se limitará à análise da literatura que teve por foco o STF, mas também a trabalhos que analisaram o processo de pauta ou de seleção de casos em outros tribunais.

A organização do capítulo será em quatro eixos. Em primeiro lugar, os autores que analisam a seleção de casos e o controle do tempo dos julgamentos como um problema de comportamento judicial. Em seguida, os autores que relacionam a seleção de casos com a construção da reputação de tribunais. Em terceiro lugar, os autores que, a partir de um ponto de vista do processo decisório, avaliam a forma de exercício do controle de constitucionalidade por atores de forma individual. E, por fim, os autores que discutem o impacto que as diferentes formas de elaboração das pautas de julgamento podem ter para a deliberação de um tribunal.

A ideia é que os autores e teorias sejam apresentados em ordem de mais descritivos até mais normativos. Isto é, primeiro serão apresentados os trabalhos que indicam como o estudo da seleção de casos pode ser importante para descrever o comportamento dos atores, e, por último como o desenho institucional de seleção de casos e de formação da agenda do tribunal pode ser um facilitador ou um elemento deletério para que o tribunal funcione como um órgão deliberativo.

#### **3.1. Seleção de casos e comportamento judicial**

Para entender os estudos que relacionam a formação da pauta de julgamentos com as teorias do comportamento judicial, é importante descrever, em linhas gerais, como funciona o sistema de seleção de casos da Suprema Corte dos Estados Unidos, já que é a atuação deste órgão que é objeto dos principais estudos sobre o assunto.

Diferente do STF, que deve decidir de forma fundamentada todos os casos que lhe são submetidos, em um sistema de jurisdição mandatória, na Suprema Corte dos Estados Unidos a jurisdição é discricionária para quase todos os casos<sup>202</sup>. Por isso, antes de se manifestarem sobre o mérito do caso, ou mesmo sobre a presença dos requisitos para a análise do mérito, os juízes da Corte devem selecionar quais casos serão analisados pela Corte em cada ano.

A Suprema Corte funciona como um órgão de última instância, por isso, o acesso se dá por meio de recursos, chamados de pedidos de certiorari. Esses pedidos devem cumprir uma série de requisitos formais, como apontar os dispositivos legais envolvidos no caso, um resumo dos fatos, um resumo do motivo por que a jurisdição da Corte é invocada. Além disso, existe um limite de 30 páginas, tanto para o recurso, quanto para a resposta ao recurso, manejada pela outra parte do processo. Como a jurisdição da Corte é discricionária, há no país a ideia de que não é papel da Corte funcionar como um órgão para corrigir erros das instâncias inferiores ou promover a justiça, mas sim interpretar o direito e a Constituição<sup>203</sup>.

Quando o recurso chega à Corte, ele é direcionado para uma espécie de secretaria-geral do tribunal, que verifica se as formalidades, como número de páginas, foram cumpridas. Em caso positivo, os recursos são distribuídos igualmente para os gabinetes de todos os nove juízes. Aqui existem dois tipos de organização. Para otimizar o trabalho, vários juízes foram um grupo (pool) para análise dos recursos. Nesse sistema, os recursos são distribuídos de forma aleatória para os membros do grupo, e o assessor (clerk) de apenas um gabinete redigirá um documento com o resumo do caso e a opinião sobre aceitar ou não o recurso, e um assessor de outro gabinete fará uma espécie de revisão, concordando ou não. Esses documentos subsidiam a atuação dos juízes daquele grupo. Com essa organização se busca evitar que todos os gabinetes analisem de forma detida todos os recursos. Existem juízes que optam por não participarem do grupo, e por isso seus assessores analisam todos os recursos do gabinete para a indicação sobre aceitar ou não o caso, e ainda precisam analisar os recursos que foram remetidos aos outros juízes, para concordar ou não em dar procedência ao certiorari.

Terminada a fase de análise dos recursos e elaboração de documentos, o presidente do tribunal prepara uma lista (discuss list) de processos que merecem ser discutidos nas

---

<sup>202</sup> A eliminação quase total da jurisdição obrigatória da Suprema Corte dos Estados Unidos ocorreu de forma progressiva, a partir de reformas aprovadas pelo Congresso, quase sempre a partir de reclamações vindas da própria Suprema Corte. Sobre o ponto, cf. Ryan J. Simon Owens, “Explaining the Supreme Court’s Shrinking Docket”, *Wm. & Mary L. Rev.* 53 (2011): 1219.

<sup>203</sup> H. W. Perry, *Deciding to decide: agenda setting in the United States Supreme Court*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994, pp. 36-37.

conferências. Essa lista é circulada, e qualquer juiz pode adicionar casos, simplesmente informando o seu desejo à secretaria da presidência do tribunal. Um caso não adicionado à lista é automaticamente rejeitado.

Iniciada a conferência, o presidente chama o primeiro caso da lista para discussão e votos, que ocorrem a partir da ordem de antiguidade, com os ministros mais antigos no início. Para que um caso seja aceito, são necessários quatro votos nesse sentido (rule of four). Há ainda uma forma de votação conhecida como join-three, em que o juiz não vota pela aceitação diretamente, mas sim no sentido de que se três pessoas votarem nesse sentido, ele acompanha, para que o caso seja aceito. Os casos que não atingirem o quórum mínimo são rejeitados. Há, ainda, a possibilidade de qualquer juiz pedir que o caso seja relistado, isto é, direcionado para a discussão em uma conferência futura. Por causa da discricionariedade na seleção do acervo, os juízes não precisam justificar seus votos, e não há nenhum registro de votação. Isto é, a Corte não divulga quantos votos um caso recebeu, ou as razões pelas quais um caso foi aceito ou rejeitado.

A breve descrição é suficiente para entender as características gerais do processo e para concluir que o sistema e o processo são completamente diferentes do que ocorre no Brasil. Não há um procedimento em que os ministros se reúnem para discutir se aceitam ou não os casos submetidos ao STF, e precisam fundamentar todas as suas decisões, ainda que seja uma decisão que entenda que um RE não possui repercussão geral. Apesar disso, os dois tribunais se aproximam em um ponto mais singelo, de que ambos possuem mecanismos que são suficientes para que decidam quais casos serão decididos em cada momento<sup>204</sup>. É com base nessa singularidade comum aos dois tribunais que entendo serem relevantes as contribuições dadas pela literatura norte-americana sobre o assunto.

Um dos primeiros esforços para descrever o método de seleção de casos da Suprema Corte foi realizado por Joseph Tanenhaus et. al., na década de 1950, com a denominada “Cue Theory”<sup>205</sup>. No estudo, os autores não analisaram os pedidos de certiorari, mas tomaram por base as publicações da Corte e as decisões de tribunais inferiores, para concluir que a Corte utilizava, na seleção de casos, alguns sinais para avaliar se as petições deveriam ou não ser aceitas. Esses sinais seriam, basicamente, o recurso ser formulado pelo governo, o dissenso entre os juízes dos tribunais inferiores ou entre tribunais e órgãos públicos, ou que o recurso

---

<sup>204</sup> Arguelles e Hartmann, “Timing Control without Docket Control” (n. 137).

<sup>205</sup> Joseph Tanenhaus et al., “The Supreme Court’s Certiorari Jurisdiction: Cue Theory. In *Judicial Decision Making*, ed. Glendon Schubert. New York: Free Press”, (1963).

envolvesse a discussão sobre direitos fundamentais. A preocupação inicial, portanto, era entender quais eram as questões tidas por importantes pelos juízes da Suprema Corte.

A esse esforço inicial seguiram-se vários estudos, tentaram identificar a existência de sinais em outros anos ou mesmo colocaram em xeque a capacidade da Cue Theory funcionar efetivamente como uma teoria<sup>206</sup>. Apesar disso, a ideia de tomar alguns sinais como pontos de partida para avaliar a probabilidade de um caso ser selecionado pela Suprema Corte continuou forte, e foi atualizada para incorporar outras possíveis hipóteses explicativas, além de aplicados novos métodos e investigados outros períodos de funcionamento da Corte.

Um exemplo de estudo que partiu das mesmas premissas, mas com novos métodos, é o de H. W. Perry Jr. Em sua pesquisa, o autor entrevistou diversos juízes da Suprema Corte, assessores e advogados, para tentar entender o que levava os juízes a aceitar ou rejeitar um caso. Apesar de também observar questões que se ligam aos modelos de comportamento judicial, que serão descritos a seguir, o autor também avalia em seu trabalho se alguns sinais, como o número de amicus, a presença do advogado do governo, ou a parte desempenham alguma influência nos casos que serão selecionados<sup>207</sup>.

No mesmo sentido, estudos específicos se dedicaram a avaliar o peso que a participação de amicus teve para a escolha de casos<sup>208</sup>, ou a participação de partes específicas. Muitos desses estudos empregaram outras fontes, como as anotações de juízes específicos sobre as votações de certiorari, uma vez que, como dito acima, não há divulgação dos registros pela Suprema Corte.

Há ainda um conjunto de estudos que relaciona a etapa de seleção de casos com um dos modelos de análise do comportamento judicial. Esses modelos também utilizam como unidade de análise a dimensão individual dos juízes, e dividem-se em atitudinal, estratégico ou legal. Apesar de indicadas no singular, dentro de cada uma das teorias explicativas do comportamento de juízes existem diversas correntes diferentes.

---

<sup>206</sup> S. Sidney Ulmer et al., "The decision to grant or deny certiorari: Further consideration of cue theory", *Law & Society Review* 6:4 (1972): 637-643; Donald R. Songer, "Concern for Policy Outputs as a Cue for Supreme Court Decisions on Certiorari", *The Journal of Politics* 41:4 (1979): 1185-1194; Stuart H. Teger e Douglas Kosinski, "The cue theory of Supreme Court certiorari jurisdiction: A reconsideration", *The Journal of Politics* 42:3 (1980): 834-846; Virginia C. Armstrong e Charles A. Johnson, "Certiorari decisions by the Warren & Burger Courts: is cue theory time bound?", *Polity* 15:1 (1982): 141-150.

<sup>207</sup> Perry, *Deciding to decide* (n. 203), pp. 113-139.

<sup>208</sup> Gregory A. Caldeira e John R. Wright, "Organized interests and agenda setting in the US Supreme Court", *The American Political Science Review* (1988): 1109-1127.



No caso do modelo atitudinal, o elemento chave é o de que os juízes decidem os casos de acordo com suas preferências políticas<sup>209</sup>. A principal variação é no sentido de que, para alguns, essas preferências políticas seriam suficientes para explicar o comportamento dos juízes, enquanto para outros a explicação também residiria em elementos institucionais<sup>210</sup>. O principal método utilizado para esses autores é a análise quantitativa dos votos proferidos pelos juízes da Suprema Corte, relacionando-os com as suas preferências, mensuradas em classificações feitas a partir de editoriais de jornais sobre os nomeados para ocupar o cargo<sup>211</sup>.

No caso da etapa da seleção de casos, os estudos que buscam verificar o papel das preferências na seleção de casos relacionam os votos dos juízes no certiorari com os votos no mérito. A pergunta é se os juízes votam no certiorari levando em conta o resultado no mérito. Isto é, se os juízes sentissem a necessidade de superar a decisão recorrida, ou de reafirmá-la, aceitariam o caso. É importante frisar que os autores não relacionam diretamente suas hipóteses com o modelo atitudinal, mas entendo ser possível desenhar a relação a partir da chave das preferências, no sentido de que as preferências dos juízes, manifestadas no mérito, também são responsáveis, em um momento prévio, pelo voto no certiorari.

Sidney Ulmer utilizou os registros do juiz Harold H. Burton sobre as votações de certiorari entre 1947 e 1956, e classificou os casos em áreas diferentes, encontrando relação significativa entre os votos dos juízes para selecionar os casos e no mérito quando os assuntos em discussão fossem economia e direitos civis<sup>212</sup>. Em sentido semelhante, Donald R. Songer encontrou significância estatística na seleção de casos com base nas preferências políticas dos juízes quando os processos envolvessem assuntos de *policy*<sup>213</sup>.

Os modelos estratégicos, por sua vez, partem do pressuposto de que os juízes atuam de forma estratégica, e foram desenvolvidos a partir dos teóricos da escolha racional<sup>214</sup>. Epstein e Knight definem estratégia a partir de três chaves diferentes<sup>215</sup>. A primeira é de que os juízes,

---

<sup>209</sup> Patrícia Perrone Campos Mello, *Nos bastidores do STF*, Rio de Janeiro: Forense, 2015, pp. 57 e segs Mello denomina de ideológico o modelo atitudinal.

<sup>210</sup> Celly Cook Inatomi, *As análises políticas sobre o poder judiciário: lições da ciência política norte-americana*, Campinas: Editora Unicamp, 2020, pp. 31-32.

<sup>211</sup> Cf. Leandro Molhano Ribeiro e Diego Werneck Arguelles, “Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro”, *Revista Direito e Práxis* 4:2 (2013): 85-121. Os autores discutem, ainda, quais são os outros pressupostos, inclusive institucionais, para a aplicação dos modelos de análise de comportamento judicial no Brasil.

<sup>212</sup> S. Sidney Ulmer, “The Decision to Grant Certiorari as an Indicator to Decision ‘On the Merits’”, *Polity* 4:4 (1972): 429-447.

<sup>213</sup> Songer, “Concern for Policy Outputs as a Cue for Supreme Court Decisions on Certiorari” (n. 206).

<sup>214</sup> Mello, *Nos bastidores do STF* (n. 209), pp. 152-153; Inatomi, *As análises políticas sobre o poder judiciário* (n. 210), p. 52.

<sup>215</sup> Lee Epstein e Jack Knight, *The choices justices make*, Washington, D.C: CQ Press, 1998, pp. 9-18.

como atores racionais, buscam maximizar suas preferências de forma eficiente. A segunda é de que, para atingir os seus objetivos, os juízes precisam fazer considerações estratégicas, tanto em relação às preferências de seus colegas, quanto em relação aos outros atores políticos. As duas primeiras chaves centram suas análises, portanto, na figura do juiz, de forma semelhante ao que fizeram os principais atitudinalistas. O terceiro aspecto utilizado para a definição de estratégia incorpora a perspectiva mais ampla das instituições, como importantes mecanismos que moldam os comportamentos dos atores<sup>216</sup>.

Os modelos estratégicos, portanto, não rejeitam que os juízes decidam de acordo com suas preferências. Ao contrário, partem do pressuposto de que, como atores racionais, eles sempre buscarão maximizar suas preferências. Porém, para que isso ocorra, eles precisarão ser estrategistas. No caso do processo de seleção de casos, esse tipo de análise de comportamento judicial formula, por exemplo, a hipótese de que os ministros que votam para aceitar um caso terão a probabilidade maior de se alocarem na corrente majoritária. Simplificando, a lógica é de que, se isso ocorrer, os juízes teriam considerado as posições de seus colegas ao votar na etapa de certiorari<sup>217</sup>. Neste aspecto, esses autores tomariam de empréstimo as chaves de estratégia descritas por Epstein e Knight, e no caso das instituições, levariam em conta sobretudo as regras que regulam o processo decisório.

Há também quem posicione o processo de seleção de casos em uma perspectiva de comportamento estratégico que se preocupa com a relação com os outros poderes<sup>218</sup>. Epstein, Segal e Victor buscaram responder à seguinte pergunta: os juízes da Suprema Corte levam em conta as preferências e as possíveis reações dos órgãos eleitos quando decidem sobre quais casos vão decidir?<sup>219</sup> Os autores incorporaram diferentes variáveis à análise do comportamento estratégico na etapa de certiorari, como o governo estar ou não dividido, e a probabilidade do Congresso superar a decisão da Corte, e concluíram que tais fatores afetam a probabilidade da de seleção ou não de um caso.

O modelo legal parte da crença de que os juízes decidem influenciados pelo direito. Como essa teoria também foi elaborada no contexto norte-americano, o que se entende por

---

<sup>216</sup> Isso não significa que as instituições não desempenham um papel na construção do modelo atitudinal. Como bem observam Arguelles e Ribeiro, o modelo atitudinal tem como pressupostos institucionais o controle de agenda e a falta de controle eleitoral, político, de ambição profissional, além da impossibilidade de recursos das decisões da Corte, cf. Ribeiro e Arguelles, “Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro” (n. 211), pp. 11-12.

<sup>217</sup> Esse é o caso, por exemplo, de: Gregory A. Caldeira et al., “A Unified Model of Supreme Court Voting”, 2012.

<sup>218</sup> Mello, *Nos bastidores do STF* (n. 209), p. 221 e segs..

<sup>219</sup> Lee Epstein et al., “Dynamic agenda-setting on the United States supreme court: An empirical assessment”, *Harv. J. on Legis.* 39 (2002): 395.

direito é diferente do que se notaria no Brasil, que possui um sistema judicial diferente. Para analisar se os juizes da Suprema Corte seguem o direito, os autores analisam se eles observam ou não os precedentes, se adotam interpretações da legislação que mais se aproximam do significado textual, ou se observam as vontades dos constituintes (*framers*)<sup>220</sup>.

Black e Owens investigaram quais considerações prevaleceriam na etapa de seleção de casos em casos em que houvesse colisão entre considerações legais e de *policy*. Em outras palavras, os autores desenharam uma pesquisa para entender se, em casos de conflitos que envolvessem o direito, ainda assim os juizes votariam na etapa do certiorari com vistas ao resultado do mérito. Apesar de encontrarem evidências de que os juizes votam no certiorari a partir de considerações sobre o mérito, os autores também encontraram evidências que indicaram que, presentes certos aspectos do direito, os juizes optam por um caminho legalista, ainda que isso leve a considerações de mérito das quais eles discordam<sup>221</sup>. Esses achados correspondem à teoria elaborada por Perry mais de uma década antes. Para ele, existiriam duas formas diferentes de decisão na etapa de certiorari: “modo resultado” e “modo jurisprudência”. Alguns casos levariam à ativação de uma forma de decidir, e outros levariam à adoção de cálculos diferentes<sup>222</sup>.

Por fim, há estudos que analisam como a seleção de casos se relaciona com a necessidade de lidar com o acervo processual de forma eficiente. A discussão é se a carga de trabalho influencia ou não na probabilidade de um caso ser aceito para julgamento, e isso pode ocorrer, pelo menos, sob duas perspectivas. A primeira é a mais óbvia, de que o aumento de recursos à corte tem como consequência a maior rejeição de casos, ou seja, o tribunal passa a a realizar um controle mais rígido de seu acervo, para evitar ser inundado por casos em que precise se manifestar sobre o mérito. Jucewicz e Baum comparam o número de petições dirigidas à Suprema Corte dos EUA e os casos selecionados entre 1975 e 1984, e concluem que o aumento da carga de trabalho não mudou o padrão de aceitação de casos na Corte no período<sup>223</sup>.

A outra é a de que a seleção de um caso, com o seu consequente julgamento, pode ter como consequência a “convocação” das partes para que tragam casos a ele relacionados. Ao

---

<sup>220</sup> Jeffrey Allan Segal e Harold J. Spaeth, *The Supreme Court and the attitudinal model revisited*, Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press, 2002.

<sup>221</sup> Ryan C. Black e Ryan J. Owens, “Agenda Setting in the Supreme Court: The Collision of Policy and Jurisprudence”, *The Journal of Politics* 71:3 (2009): 1062-1075.

<sup>222</sup> Perry, *Deciding to decide* (n. 203), pp. 271-284.

<sup>223</sup> Joseph Jucewicz e Lawrence Baum, “Workload Influences on Supreme Court Case Acceptance Rates, 1975-1984”, *Western Political Quarterly* 43:1 (1990): 123-135.

criar um modelo explicativo para responder por que cortes adiam a solução de algumas questões, Beim et. al. argumentam que a demora seja para evitar que novos casos cheguem ao tribunal, e exemplificam com o caso do aborto. Se a corte selecionar um caso sobre a constitucionalidade do aborto, e decidir pela constitucionalidade da interrupção da gravidez, invariavelmente novos casos chegariam para discutir aspectos da operacionalização do aborto, como a necessidade de notificar o cônjuge, ou se estados poderiam proibir a realização em hospitais públicos, etc<sup>224</sup>.

### 3.2. Seleção de casos e reputação

O segundo conjunto de estudos sobre a seleção de casos reúne os autores que relacionam a possibilidade de seleção de casos com a construção da reputação de Cortes. De forma mais simples, são autores que entendem que o controle da agenda pode ser um elemento indispensável para que as Cortes sobrevivam politicamente.

David Fontana chama de controle de acervo (docket control) o poder de um tribunal decidir que não julgará certos casos<sup>225</sup>. Esse poder seria indispensável para que um tribunal tivesse “sucesso”, o que o autor define como “a habilidade de uma corte constitucional de ter suas decisões cumpridas, sua legitimidade respeitada e sua relevância política garantida”<sup>226</sup>. Resumindo o ponto do autor, sua teoria é de que tribunais não podem fazer tudo, e que poder decidir quais casos serão decididos em cada momento é necessário para que não sejam atacados pelos outros poderes.

Alguns casos poderiam gerar tanta polarização na sociedade, se decididos em um momento específico, que deveriam poder ser evitados pelos tribunais. Além de observar o melhor momento para julgar um caso quando a controvérsia estivesse madura na sociedade, o tribunal deveria observar também o melhor momento para o próprio tribunal. Em algumas oportunidades, apesar do tempo ser o correto para a questão, pode não ser o melhor tempo para o tribunal<sup>227</sup>.

---

<sup>224</sup> Deborah Beim et al., “Why Do Courts Delay”, *Journal of Law and Courts* 5:2 (2017): 199-242.

<sup>225</sup> David Fontana, “Docket Control and the Success of Constitutional Courts”, in: Tom Ginsburg e Rosalind Dixon (orgs.), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar, 2011: 624-641.

<sup>226</sup> Idem, p. 625: “I adopt an inclusive definition of the ‘success’ of constitutional courts – meaning the ability of the constitutional court to have their decisions enforced, their legitimacy respected and their political relevance ensured.”

<sup>227</sup> Fontana, “Docket Control and the Success of Constitutional Courts” (n. 225).

Isso pode ser particularmente importante para novas democracias. Em ambientes em que o tribunal não está consolidado como uma instituição, pode ser importante evitar embates com os poderes eleitos nos seus primeiros anos de funcionamento<sup>228</sup>. Essa estratégia parece ter sido utilizada, por exemplo, pela Corte Constitucional do Chile, que evitou embates com o governo, mesmo sendo composta por juízes indicados pela oposição, para manter sua sobrevivência<sup>229</sup>.

Nem sempre os autores fazem referência ao poder de selecionar casos, uma vez que o desenho institucional de cortes constitucionais não necessariamente conta com esse mecanismo. Mas alguns autores apontam a figura do presidente do tribunal como necessária para determinar os rumos da instituição em novas democracias, tanto por manejar o tempo e o conteúdo das decisões, quanto pela estratégia pública de comunicação. Esse parece ter sido o caso de alguns períodos das cortes da Hungria, da Rússia<sup>230</sup>, e da Indonésia<sup>231</sup>. No caso da Rússia, apesar de não existir mecanismo para a seleção de casos, Grigoriev conclui, após análise empírica, que a Corte russa utilizou técnicas processuais para evitar decidir casos que seriam politicamente salientes em um cenário de progressiva autocratização do país<sup>232</sup>.

Na América Latina, Ríos-Figueroa também aponta que a discricionariedade na seleção de casos, em conjunto com ferramentas para decidir os casos com flexibilidade, são cruciais para que os tribunais funcionem como mediadores em democracias instáveis, que foram dominadas por militares em determinado período. Além disso, a discricionariedade na seleção de casos também funcionaria para conferir eficiência à atuação do tribunal, que poderia evitar ver sua atuação congestionada pela grande quantidade de processos<sup>233</sup>.

---

<sup>228</sup> Martin Shapiro, “Judicial review in developed democracies”, in: Siri Gloppen et al. (orgs.), *Democratization and Judiciary*, London: Frank Cass, 2003: 7-26.

<sup>229</sup> Javier A. Couso, “The Politics of Judicial Review in Chile in the Era of Democratic Transition (1990-2002)”, in: Siri Gloppen et al. (orgs.), *Democratization and Judiciary*, London: Frank Cass, 2003: 50-65; Rosalind Dixon e Samuel Issacharoff, “Living to Fight Another Day: Judicial Deferral in Defense of Democracy”, *Wis. L. Rev.* (2016): 683.

<sup>230</sup> Kim Lane Scheppele, “Guardians of the Constitution: Constitutional Court Presidents and the Struggle for the Rule of Law in Post-Soviet Europe Symposium: The Chief Justice and the Institutional Judiciary: A Comparative View of the Chief Justice’s Role”, *U. Pa. L. Rev.* 154 (2005): 1757.

<sup>231</sup> Stefanus Hendrianto, “The Rise and Fall of Heroic Chief Justices: Constitutional Politics and Judicial Leadership in Indonesia Asian Courts and the Constitutional Politics of the Twenty-First Century”, *Washington International Law Journal* 25 (2016): 489-564.

<sup>232</sup> Ivan Grigoriev, “Why Dismiss a Good Case? Dual-Purpose Judicial Institutions in Constitutional Courts Under Autocracy: Evidence from Russia”, *SSRN Electronic Journal* (2018); Bojan Bugarcic, “Courts as policy-makers: lessons from transition”, *Harv. Int’l LJ* 42 (2001): 247.

<sup>233</sup> Julio Ríos-Figueroa, “Generals, Judges, and Democracy in Latin America: Constitutional Courts as Mediators”, *Instituto Juan March, Madrid, Spain, Working Paper* 277 (2013).

Ao analisar o comportamento da Corte Constitucional de Taiwan no período pós-autoritário, Chien-Chih Lin argumenta que o tribunal adotou como estratégia a deferência à maioria entendida tanto como opinião pública quanto órgãos eleitos<sup>234</sup>. Para isso, a Corte teria utilizado, dentre outros, dois mecanismos relacionados com a seleção de casos. O primeiro seria calcular o timing de suas decisões, para que as declarações de inconstitucionalidade de leis se afastassem temporalmente do momento da promulgação, isto é, que a Corte atuasse quando não mais estivesse claro que a lei invalidada representasse a vontade da maioria dos representantes do povo. Para se ter uma ideia, nos mais de 70 casos em que houve invalidação de legislação pela Corte, a média de tempo entre a elaboração da norma e a decisão da Corte foi de 16 anos. O outro mecanismo foi manejar a sua agenda para se alinhar à opinião pública ou para não criar um cenário conturbado com os outros poderes. Durante o período autocrático, a Corte foi acusada de ser condescendente com o regime, e isso se refletia nos casos que aceitava decidir, em geral, casos protocolados por órgãos de governo, e apenas minoritariamente casos trazidos diretamente pelo povo. Esse cenário mudou com a democratização, e a Corte passou a aceitar mais casos de indivíduos, para tentar melhorar sua imagem junto à opinião pública. De outro lado, a Corte evitou decidir questões que dividiam a opinião pública, como a constitucionalidade de penas de morte e a possibilidade de casamentos entre pessoas do mesmo sexo<sup>235</sup>.

O primeiro aspecto, de não necessariamente evitar julgar casos, mas contar com a discricionariedade para decidir qual é o melhor momento para o julgamento, também é apontado por autores como mecanismo de controle da agenda para evitar confrontos. Epstein e Knight incluem, por exemplo, as estratégias de definição do timing das decisões dentro da categoria de mecanismos de evasão de disputas, que seriam úteis para que tribunais evitassem entrar em controvérsias e sofrer ataques<sup>236</sup>.

Em resumo, para o segundo conjunto, os mecanismos de seleção de casos e de definição do momento para decidir são elementos necessários para a construção da reputação de tribunais, no sentido de que possibilitam que os tribunais fujam de questões que são divisivas na opinião pública ou sensíveis para outros poderes, sem arriscar a sobrevivência do tribunal. Alguns dos

---

<sup>234</sup> Chien-Chih Lin, “Majoritarian Judicial Review: The Case of Taiwan”, *NTU L. Rev.* 9 (2014): 103.

<sup>235</sup> *Idem*, pp. 109-132.

<sup>236</sup> Lee Epstein e Jack Knight, “Efficacious judging on apex courts”, in: Erin Delaney e Rosalind Dixon (orgs.), *Comparative Judicial Review*, s.l.: Edward Elgar Publishing, 2018: 272-289, pp. 279-281. Em sentido semelhante Erin F. Delaney, “Analyzing Avoidance: Judicial Strategy in Comparative Perspective”, *Duke L.J.* 66 (2016): 1; Fontana, “Docket Control and the Success of Constitutional Courts” (n. 225)

trabalhos mencionados possuem uma faceta normativa, no sentido de que indicam que os tribunais *devem* ser habilidosos ao selecionar os casos ou definir o timing dos julgamentos, pois isso seria necessário, por exemplo, para que os tribunais conservassem sua legitimidade em um ambiente em que atuam de forma contramajoritária ou para que funcionassem como órgãos deliberativos. Porém, o objetivo do tópico foi destacar a feição empírica das pesquisas, isso é, que indicam que tribunais evitaram e evitam casos que possam colocar em risco a sua sobrevivência em um determinado momento, deixando as considerações normativas para análise em outro momento do trabalho.

### **3.3. Seleção de casos, tempo dos julgamentos e desenho de tribunais**

O terceiro conjunto de estudos posiciona a discussão sobre seleção de tempo de julgamento dos processos em um debate sobre o desenho institucional de tribunais com poderes para realizar o controle de constitucionalidade. Comella, por exemplo, discute as consequências de se centralizar o controle de constitucionalidade em um órgão especializado, estratégia escolhida por boa parte dos países da Europa, ao contrário da dinâmica dos Estados Unidos, em que todos os órgãos judiciais podem decidir sobre a questão constitucional. Ele aponta que, ao contrário do sistema dos Estados Unidos, caso a centralização ocorra, normalmente não se atribui à corte constitucional o poder de selecionar casos, uma vez que se fosse possível selecionar casos, diversas questões ficariam sem resposta, já que os outros órgãos não poderiam se manifestar sobre o assunto. Além disso, uma corte constitucional também teria dificuldade em decidir questões de forma minimalista, tendo em vista que isso poderia fazer com quem fosse questionada sua existência<sup>237</sup>.

Apesar de engenhosa, a classificação e as consequências apontadas por Comella podem ser facilmente colocadas em xeque. Silva, por exemplo, aponta a fragilidade da classificação dual entre sistema de controle de constitucionalidade dos Estados Unidos, de um lado, e europeu, de outro. Utilizando como exemplos os modelos brasileiro e português, Silva aponta que a classificação não dá conta de descrever as experiências dos dois países, e que diversas outras variáveis do desenho devem ser consideradas no estabelecimento de uma tipologia. Uma das variáveis apontadas autor é o timing do controle. Isto é, para além das classificações entre

---

<sup>237</sup> Victor Ferreres Comella, “The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court: Some Thoughts on Judicial Activism Symposium: Comparative Avenues in Constitutional Law - Constitutional Structures and Institutional Designs”, *Tex. L. Rev.* 82 (2003): 1705.

modelos concentrado/difuso e abstrato/concreto, uma variável importante a ser considerada para descrever o modelo adotado por determinado país seria a possibilidade ou não de controle prévio à elaboração de uma lei, como era o caso do modelo francês até 2008<sup>238</sup>.

Seria possível apontar como importantes variáveis para a classificação dos modelos a ideia de timing em outro sentido e a possibilidade de seleção de casos. A ideia de tempo no modelo de controle de constitucionalidade também pode ser associada ao momento em que a decisão deverá ser tomada. No caso dos EUA, os casos selecionados para julgamento deverão ser decididos no ano judiciário. Por outro lado, no caso de Taiwan, como visto acima, a média de tempo entre a elaboração da lei e a decisão da Corte é de 16 anos. Uma característica institucional relevante, por isso, pode ser se os tribunais – aqui incluídas supremas cortes e cortes constitucionais – possuem mecanismos para calibrar o momento de suas decisões.

No caso do Brasil, Arguelhes e Hartmann apontaram que, apesar de não possuir o poder de selecionar quais casos serão julgados, os ministros do STF possuem um mecanismo de veto, que pode impedir que um caso seja julgado em determinado momento e nisso o STF se distanciaria, ao mesmo tempo, dos arquétipos de suprema corte e corte constitucional<sup>239</sup>. Além disso, Dimoulis e Lunardi apontaram que a elaboração da pauta de julgamentos também é feita de forma discricionária e com pouca transparência, e que nos processos por eles analisados o fator tempo foi fundamental<sup>240</sup>.

Comella sustenta boa parte de seu argumento na dificuldade de cortes constitucionais evitarem o julgamento de casos, e isso ocorreria porque elas não contariam com o poder de seleção de casos (*docket control*), como ocorre com o certiorari na Suprema Corte dos EUA. Todavia, esse não parece ser um elemento suficiente e nem necessário para distinguir cortes constitucionais e supremas cortes. No caso do STF, a classificação de Comella o encaixaria no guarda-chuva de supremas cortes, porém, o tribunal não conta com um mecanismo para seleção de casos mesmo nos casos de processos que já foram decididos pelas instâncias inferiores<sup>241</sup>. Por outro lado, existem cortes constitucionais com poder de seleção de casos,

---

<sup>238</sup> Virgílio Afonso da Silva, “O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública”, *Revista de Direito Administrativo* 250:0 (2009): 197-227; Virgílio Afonso da Silva, “Beyond Europe and the United States: the wide world of judicial review”, in: Erin F. Delaney e Rosalind Dixon (orgs.), *Comparative Judicial Review*, Cheltenham: Edward Elgar, 2018.

<sup>239</sup> Arguelhes e Hartmann, “Timing Control without Docket Control” (n. 137).

<sup>240</sup> Dimoulis e Lunardi, “Definição da pauta no Supremo Tribunal Federal e (auto) criação do processo objetivo” (n. 155).

<sup>241</sup> Alguns autores apontam que a criação da repercussão geral, pela EC 45/04, foi inspirada no writ of certiorari. Porém, a sistemática é diferente, pois as decisões precisam ser fundamentadas da mesma forma, e a discricionariedade é mais limitada. V. Flavia Danielle Santiago Lima e Louise Dantas de Andrade, “Repercussão geral em sede de recurso extraordinário: seletividade" à moda da casa" no Supremo Tribunal Federal”, *Revista de*



como é o caso de Taiwan<sup>242</sup> ou da Alemanha, ou que, apesar de não contarem com um mecanismo formal de seleção de casos, utilizam ferramentas decisórias que, na prática, servem às vezes dos mecanismos de seleção.<sup>243</sup>

Silva aponta, ainda, que a forma de deliberação e o processo decisório podem ser variáveis importantes na construção da tipologia dos modelos de controle de constitucionalidade, mas o foco é a interação entre os juízes e a forma de comunicação da decisão – se *seriatim* ou *per curiam*. Por se aproximarem da ideia de deliberação, a relação disso com o processo de seleção e com o tempo de julgamentos será explorada no tópico seguinte. Aqui é importante chamar atenção para mais uma variável que se relaciona com o processo decisório de tribunais e que pode também ser importante figurar em classificações de desenhos institucionais: quem, dentro do tribunal, tem o poder de decidir.

Arguelhes e Ribeiro escreveram uma série de artigos em que analisam como os ministros do STF podem influenciar o processo político de forma individual. No primeiro artigo da série, mapeiam os mecanismos de atuação individualização, que podem ser a antecipação de posições na imprensa, os pedidos de vista e as decisões monocráticas<sup>244</sup>. Em uma etapa seguinte, os autores aprofundam o mapa dos poderes individuais, relacionando-os com os poderes de tribunais, e definem como “ministocracia” a concentração descentralizada de poderes do tribunal nos ministros. Além disso, discutem implicações teóricas que o individualismo traria para o desenho do controle de constitucionalidade, sobretudo para a ideia de atuação contramajoritária<sup>245</sup>. No último artigo da série, Arguelhes e Ribeiro aprofundam as implicações normativas do controle de constitucionalidade individual, tanto com a discussão sobre o contramajoritarismo individual, quanto com um ponto novo, do uso de regras de decisão por maioria em tribunais com poder de controlar a constitucionalidade de leis<sup>246</sup>.

---

*Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça* 2:1 (2016): 20-41; Maria Angela Jardim De Santa Cruz Oliveira, “Reforming the Brazilian Supreme Federal Court: A Comparative Approach”, *Wash. U. Global Stud. L. Rev.* 5 (2006): 99.

<sup>242</sup> Lin, “Majoritarian Judicial Review: The Case of Taiwan” (n. 234).

<sup>243</sup> Fontana, “Docket Control and the Success of Constitutional Courts” (n. 225); Delaney, “Analyzing Avoidance: Judicial Strategy in Comparative Perspective” (n. 236).

<sup>244</sup> Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro, “O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político”, *Revista Direito, Estado e Sociedade* 46 (2016).

<sup>245</sup> Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro, “Ministocracia : O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro”, *Novos estudos CEBRAP* 37:1 (2018): 13-32.

<sup>246</sup> Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro, “‘The Court, it is I’? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory”, *Global Constitutionalism* 7:2 (2018): 236-262.

O diagnóstico do individualismo decisório no STF é objeto de estudos também em Arguelhes e Hartmann<sup>247</sup>, em que o poder individual de controle de agenda, por meio dos pedidos de vista, é explorado. No texto, os autores destacam que apesar de não contar com mecanismo de seleção de casos, o STF possui o poder de controlar o tempo dos julgamentos, e esse poder é exercido de forma descentralizada pelos ministros. Em linha semelhante, destacando os poderes individuais, mas especificamente do presidente do tribunal, aponto que um único ministro do STF concentra grande poder de agenda, na elaboração da pauta de julgamentos do tribunal<sup>248</sup>.

A ideia de seleção de casos e controle do tempo de julgamentos, portanto, também pode se relacionar com a discussão do desenho institucional do controle de constitucionalidade. Ainda que a discussão sobre o melhor desenho tenha como pressuposto o debate normativo sobre a finalidade do controle de constitucionalidade, ou sobre como esse poder deve ser exercido para ser compatível com alguma ideia de democracia, a ideia do tópico foi apenas apresentar, em que lugar a seleção de casos e o controle de julgamentos se encontra na discussão mais ampla sobre desenho de tribunais com controle de constitucionalidade. A relação do tema com um debate mais normativo, especificamente com a teoria da deliberação, será realizado no tópico a seguir.

### **3.4. Seleção de casos de deliberação**

Supremas cortes e cortes constitucionais são compostas por juízes que não são eleitos, ao contrário dos demais órgãos estatais de cúpula do esquema clássico de separação de poderes. Por isso, precisam de alternativas, que não o voto, que justifiquem a sua legitimidade. É nesse contexto que Ferejohn e Pasquino analisam a deliberação em cortes constitucionais.

Em um primeiro esforço, Ferejohn e Pasquino argumentam que cada sistema de controle de constitucionalidade produz um padrão de deliberação. Os três tipos apontados pelos autores são i) o de tribunais ordinários, em que qualquer juiz ou tribunal pode decidir sobre a inconstitucionalidade, como nos Estados Unidos; ii) o de tribunais especializados, em que apenas um órgão tem o poder de declarar a inconstitucionalidade de uma lei, como é o caso de diversos países que saíram de regimes autoritários na Europa; iii) o de soberania parlamentar,

---

<sup>247</sup> Arguelhes e Hartmann, “Timing Control without Docket Control” (n. 137).

<sup>248</sup> Esteves, “Onze ilhas ou uma ilha e dez ilhéus? A presidência do STF e sua influência na atuação do tribunal” (n. 120).

em que o controle de constitucionalidade faz parte do processo legislativo, como era o caso da França no momento em que os autores escreveram o texto<sup>249</sup>.

Ferejohn e Pasquino desenvolvem o argumento em um texto publicado no ano seguinte<sup>250</sup>. No segundo texto, os autores não mais classificam os tribunais em três, mas sim em dois, o modelo americano e o modelo europeu, que incluiria o sistema francês, apesar dos autores destacarem em diversos pontos que há uma grande diversidade institucional nos sistemas adotados pelos países europeus. No texto, os autores analisam o fenômeno em uma perspectiva multivariada, que passa pela teorização, descrição, conceituação e proposição.

Do ponto de vista teórico, Ferejohn e Pasquino reforçam que as cortes são órgãos deliberativos, e que baseiam sua legitimidade no fornecimento de razões<sup>251</sup>. A partir daí, os autores passam a descrever as variáveis institucionais entre o modelo adotado nos Estados Unidos e o modelo europeu, passando por formas de indicação dos juízes e de acesso à corte, além da descrição de como funcionam as práticas deliberativas nos diferentes arranjos. Esboçam então os conceitos de deliberação interna e externa. Enquanto a deliberação interna seria “o esforço de usar a persuasão e a argumentação para que o grupo decidisse sobre algum curso de ação”, a externa seria “o esforço de usar a persuasão e a argumentação para afetar ações fora do grupo”<sup>252</sup>. Ambas seriam importantes para conferir legitimidade à Corte em uma democracia, mas teriam finalidades diferentes, uma seria chegar à melhor decisão, e a outra serviria para tentar moldar o comportamento de cidadãos e políticos, além de oferecer uma visão convincente do que seria a constituição. Essas duas feições poderiam gerar um conflito potencial, isto é, se os juízes se engajassem muito na deliberação externa, externando suas visões sobre a constituição e os casos em público, isso prejudicaria o esforço de chegar à melhor decisão através de persuasão na deliberação interna<sup>253</sup>.

Ferejohn e Pasquino apontam que a Suprema Corte dos Estados Unidos prioriza a deliberação externa de forma excessiva, o que seria um problema. Para lidar com isso, buscam uma teoria explicativa para a prática deliberativa das cortes europeias, e concluem que há

---

<sup>249</sup> John Ferejohn e Pasquale Pasquino, “Constitutional Courts as Deliberative Institutions: Towards an Institutional Theory of Constitutional Justice”, in: Wojciech Sadurski (org.), *Constitutional justice, East and West: democratic legitimacy and constitutional courts in post-communist Europe in a comparative perspective*, The Hague: Kluwer Law International, 2002: 21-36. É importante frisar que o Conselho Constitucional francês não é um órgão que integra o Legislativo, apesar de poder participar do processo legislativo.

<sup>250</sup> John Ferejohn e Pasquale Pasquino, “Constitutional Adjudication: Lessons from Europe Symposium: Comparative Avenues in Constitutional Law - Constitutional Structures and Institutional Designs”, *Texas Law Review* 82 (2003): 1671-1704.

<sup>251</sup> Idem, p. 1680.

<sup>252</sup> Idem, p. 1692.

<sup>253</sup> Idem, pp. 1697-1698.

deliberação interna por conta da maior homogeneidade na composição das cortes, em virtude do quórum de supermaioria necessário para a aprovação do nome indicado, o que levaria a um consenso em torno da indicação, e também dos mandatos fixos. E por isso propõem as duas mudanças para equilibrar os dois tipos de deliberação no sistema dos Estados Unidos<sup>254</sup>.

Os trabalhos de Ferejohn e Pasquino tiveram vários méritos. Em primeiro lugar, relacionaram a teoria da democracia deliberativa com a justificação da existência do poder de tribunais de controlar a constitucionalidade de leis em uma democracia. Além disso, fugiram das dicotomias reducionistas de cortes constitucionais/supremas cortes, controles concentrado/difuso e abstrato/concreto, para avaliar outras variáveis institucionais presentes em cada sistema de controle de constitucionalidade. Por fim, identificaram diferentes tipos de deliberações, com implicações diversas, na divisão interna e externa. No entanto, Ferejohn e Pasquino concentraram seus esforços em uma análise mais global de cada desenho institucional, isto é, apesar de indicarem diferentes variáveis, como deliberação secreta ou pública, possibilidade ou não de dissenso, etc., eles avaliam como cada mecanismo institucional promove ou reduz as deliberações interna e externa. Fazem-no, ainda que de forma muito resumida, apenas para refletir sobre os Estados Unidos, na parte propositiva do trabalho, mas quanto aos sistemas de países europeus, parecem concluir que, apesar da variedade institucional, eles igualmente promovem a deliberação interna. Além disso, não analisam variáveis igualmente importantes, como a forma de seleção de casos e o tempo das decisões nos processos submetidos aos tribunais por eles analisados.

Zurn aprofunda a teorização sobre o papel de tribunais na promoção da democracia deliberativa, e destaca boa parte do seu trabalho para imaginar qual é o desenho institucional que favoreceria o ideal. Porém, a preocupação principal de Zurn é com o que poderíamos chamar de desenho institucional em larga escala<sup>255</sup>, isto é, em como posicionar o órgão encarregado de controlar a constitucionalidade de leis em um esquema de separação de poderes de uma democracia. Por exemplo, se o poder deve ser conferido com exclusividade à corte, se a todos os tribunais, ou mesmo se os órgãos políticos devem contar com um mecanismo de controle prévio de constitucionalidade<sup>256</sup>. Assim como Ferejohn e Pasquino, não avalia a seleção de casos e o tempo do julgamento.

---

<sup>254</sup> Idem, p. 1700 e segs..

<sup>255</sup> A ideia de diferenciar os desenhos institucionais e larga e pequena escalas está presente em: Adrian Vermeule, *Mechanisms of democracy: institutional design writ small*, Oxford ; New York: Oxford University Press, 2007.

<sup>256</sup> Christopher F. Zurn, *Deliberative democracy and the institutions of judicial review*, Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press, 2007.

Um próximo e importante passo foi dado por Mendes, que, depois de defender que cortes constitucionais funcionam como instituições que podem promover a democracia deliberativa, aprofunda a distinção entre deliberação interna e externa, propondo um modelo trifásico para a avaliação do desempenho deliberativo de uma corte, cujas fases são pré-decisional, decisional e pós-decisional. As fases pré e pós-decisional corresponderiam ao que Ferejohn e Pasquino chamam de deliberação externa, e a fase decisional comportaria a deliberação interna.

Na primeira fase, a interação ocorreria entre os juízes e atores externos, que promoveriam a contestação pública. Isto é, o caso seria levado para a corte e os argumentos seriam apresentados para os juízes, que com eles dialogariam. Na segunda fase, decisional, a interação seria entre os juízes, que se engajariam na troca de argumentos em busca do consenso e da melhor decisão. Na última fase, pós-decisional, a corte comunicaria a decisão escrita e interagiria com o público.

Mendes vai além, e esboça as condições éticas e institucionais que facilitariam a deliberação. Ferejohn já apontava que, para atingir o ideal deliberativo, além de instituições, talvez fossem necessárias virtudes éticas dos atores e cidadãos, para que eles se engajassem na troca de ideias<sup>257</sup>. Mendes aprofunda o ponto, e descreve quais virtudes éticas seriam necessárias aos juízes em cada uma das três etapas para que se engajassem na deliberação. Por exemplo, na etapa pós-decisional, a clareza seria uma virtude necessária na comunicação da decisão tomada na etapa decisional.

Quanto às condições institucionais, Mendes apresenta muito mais variáveis institucionais do que no texto pioneiro de Ferejohn e Pasquino, além de discutir como cada uma pode funcionar como uma facilitadora ou um elemento deletério à deliberação. Os elementos institucionais também são apresentados a partir da divisão trifásica. Na etapa pré-decisional, Mendes relaciona a seleção de casos e o tempo dos julgamentos ao fomento à deliberação. Quanto à seleção de casos, indica que a discricionariedade na formação do acervo seria boa do ponto de vista quantitativo, para que a corte calibrasse a quantidade de casos que conseguiria decidir com qualidade em cada momento, e do ponto de vista qualitativo, para que a corte pudesse selecionar os casos mais relevantes, além de possibilitar à corte o manejo político de quais casos devem ser julgados. Por outro lado, acervos formados sem a possibilidade de

---

<sup>257</sup> John Ferejohn, “Instituting Deliberative Democracy”, *Nomos* 42 (2000): 75-104.

seleção de casos poderiam ter a vantagem de evitar, em determinadas sociedades, que determinadas partes ou questões relevantes não tivessem acesso à corte.

O controle do tempo do julgamento é chamado por Mendes de *agenda-setting*. Mendes argumenta que a possibilidade de controlar o tempo do julgamento traz benefícios para a deliberação, tanto porque abre espaço para que questões urgentes sejam julgadas rapidamente, o que aumentaria a contestação pública e o engajamento com a corte, quanto para adiar o julgamento de questões que ainda não foram debatidas de forma suficiente na sociedade. O único risco apontado pelo autor para tal flexibilidade na definição do tempo do julgamento seria que ela fosse utilizada de modo injusto<sup>258</sup>. Portanto, ao contrário de Ferejohn e Pasquino, Mendes discute as duas variáveis que são de interesse do trabalho.

Além disso, a concepção de corte deliberativa de Mendes parece ser muito mais exigente do que a de Ferejohn e Pasquino, uma vez que o primeiro indica diversos mecanismos institucionais e posturas éticas que devem ser exigidos de uma corte para que ela seja considerada como deliberativa.

Silva, por sua vez, adota uma concepção menos exigente de deliberação, na linha de Ferejohn e Pasquino, porque relaciona deliberação apenas à troca de argumentos: “Deliberação é a troca de argumentos, no interior de um corpo colegiado, com fins de persuasão e tomada de uma determinada decisão”<sup>259</sup>. Não há, por exemplo, a exigência de que haja engajamento dos juízes com os demais atores antes e depois da fase propriamente decisional para que a corte seja considerada como deliberativa, pois Silva entende que apenas a deliberação interna seria capaz de atender às demandas de legitimidade colocadas pela ideia de deliberação<sup>260</sup>.

Em um primeiro artigo, Silva resgatou e aprofundou o ponto de Ferejohn e Pasquino, de que era necessário olhar para outras características institucionais dos tribunais, fugindo da dicotomia reducionista de Suprema Corte dos EUA, de um lado, e tribunais europeus, de outro. Ao analisar o STF, o autor concluiu que a concentração promovida a partir de 1988, com as ações diretas, não representou uma transformação do STF em um tribunal do modelo europeu, já que o seu desenho institucional continuaria mais próximo do modelo dos EUA, com forma de nomeação dos ministros semelhante, sessões públicas, e decisões com marcas individuais<sup>261</sup>.

---

<sup>258</sup> Conrado Hübner Mendes, *Constitutional courts and deliberative democracy*, Oxford New York: Oxford University Press, 2015, pp. 159-161.

<sup>259</sup> Silva, “Pauta, público, princípios e precedentes” (n. 155), p. 29.

<sup>260</sup> Virgílio Afonso da Silva, “Deciding without deliberating”, *International Journal of Constitutional Law* 11:3 (2013): 557-584, p. 560.

<sup>261</sup> Silva, “O STF e o controle de constitucionalidade” (n. 238).

No segundo artigo sobre o tema, Silva aprofunda a explicação da razão pela qual a deliberação é uma fonte de legitimidade para cortes, indicando, além disso, que isso não significa que todas as cortes e tribunais necessariamente deliberam. O STF é analisado como um caso de tribunal em que não há deliberação, e, neste ponto, o autor apresenta ainda mais mecanismos institucionais que seriam obstáculos à deliberação, como o papel dado ao relator de um caso no STF, o modelo *seriatim* de decisão, cumulado com a leitura dos votos nas sessões, os pedidos de vista, além de outras características do tribunal que criariam incentivos para que os ministros não decidissem com base nas mesmas informações. Além dos dispositivos institucionais, Silva aponta práticas judiciais existentes no Brasil que também seriam obstáculos à deliberação, como a ideia dos ministros de que o objetivo é ficar na corrente vencedora a qualquer custo, o individualismo e a publicidade excessiva das sessões<sup>262</sup>.

Em artigos seguintes, Silva aprofunda os diagnósticos sobre o STF a partir de uma nova metodologia, que compreende entrevistas com ministros do STF, para entender o que os ministros pensam sobre as práticas deliberativas do tribunal. Primeiro, sobre o papel do relator<sup>263</sup>, seguido pelo que os ministros entendiam que levava à elaboração de votos divergentes<sup>264</sup>, o que achavam da deliberação no tribunal<sup>265</sup>, o papel da TV Justiça no comportamento dos ministros<sup>266</sup> e, finalmente, sobre a pauta de julgamentos do tribunal, as audiências públicas, o respeito aos precedentes e a relação do tribunal com o público.

Se aspectos da deliberação interna foram os objetos dos primeiros artigos da série que contou com entrevistas dos ministros do STF, no último deles, Silva analisa aspectos que precedem a deliberação da fase decisional, mas que podem ter impacto em como o tribunal delibera. A formação da pauta de julgamentos é um desses aspectos, e o autor indica que ela é uma questão de poder tanto interna, na capacidade de cada ministro de definir quais casos irão compor a pauta, quanto externamente, já que a definição da pauta influencia a relação do tribunal com os outros poderes. Mas o foco de Silva é em como a pauta pode influenciar a deliberação interna, por isso destaca, a partir das entrevistas, como a divulgação ou não com antecedência pode impactar na assimetria de informações entre os ministros, e na concentração

---

<sup>262</sup> Silva, “Deciding without deliberating” (n. 68).

<sup>263</sup> Virgílio Afonso da Silva, “‘Um voto qualquer’? O papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal”, *REI - Revista Estudos Institucionais* 1:1 (2016): 180-200.

<sup>264</sup> Virgílio Afonso da Silva, “De Quem Divergem os Divergentes: os Votos Vencidos no Supremo Tribunal Federal”, *Direito, Estado e Sociedade* 47 (2015): 205-225.

<sup>265</sup> Virgílio Afonso da Silva, “Do We Deliberate: If So, How?”, *European Journal of Legal Studies* 2 (2016): 209-240.

<sup>266</sup> Virgílio Afonso da Silva, “Big Brother is watching the court: effects of TV broadcasting on judicial deliberation”, *Verfassung und Recht und Übersee* 51:2 (2018): 437-455.

dos poderes de pauta no presidente do tribunal e no relator do caso<sup>267</sup>. Portanto, apesar do conceito mais restrito de deliberação, Silva se aproxima de Mendes ao relacionar a formação da pauta de julgamentos à deliberação de um tribunal.

Godoy, por sua vez, também tem como pressuposto a ideia de que a democracia deliberativa deve ser o fundamento da atuação de uma suprema corte. Apesar de partir do pressuposto da democracia deliberativa, como Ferejohn e Pasquino, Mendes e Silva, Godoy não adota a distinção entre deliberação interna e externa, e nem a divisão entre as fases pré-decisional, decisional e pós-decisional, e tem por foco a análise as regras e o funcionamento do processo constitucional no STF. Para analisar os processos no STF, o autor se utiliza também de literatura que tem por foco a discussão do desenho de cortes, marcadamente Arguelhes e Ribeiro. Godoy aponta como práticas antideliberativas no tribunal as medidas cautelares monocráticas, o funcionamento do plenário virtual, a irrecorribilidade de decisões que não admitem o ingresso de *amicus curiae* e a discricionariedade na elaboração da pauta do STF<sup>268</sup>.

Sobre a elaboração da pauta, Godoy critica a interpretação das regras do regimento interno que indicam que o poder é exclusivo do presidente. A partir daí, propõe que a pauta seja aperfeiçoada, para que a atribuição da pauta seja feita de forma compartilhada pelos ministros, e não individualmente pelo presidente<sup>269</sup>.

Em sua dissertação, Barbosa relaciona as diversas teorias de deliberação com o desenho institucional que possibilita a definição do tempo dos julgamentos, para avaliar quais são as consequências normativas da possibilidade de escolha do tempo de julgamentos em geral. Além disso, com base no desenho institucional do STF, analisa como o exercício dos poderes de agenda pelos ministros do STF se compatibiliza com essas mesmas teorias<sup>270</sup>.

Portanto, seja implicitamente, ao definir os dois grandes modelos de deliberação, como o dos Estados Unidos e o europeu, seja explicitamente, ao pensar os arranjos institucionais que facilitariam ou tornariam mais difícil a deliberação, a seleção de casos e o a definição do tempo de julgamentos também é um tema discutido pelos autores que diagnosticam que os tribunais desempenham uma função deliberativa e que é possível, através de mudanças nas práticas e nos mecanismos institucionais de tribunais, promover ainda mais essa função.

---

<sup>267</sup> Silva, “Pauta, público, princípios e precedentes” (n. 155), pp. 33-37.

<sup>268</sup> Miguel Gualano Godoy, *STF e Processo Constitucional: Caminhos possíveis entre a ministocracia e o plenário mudo*, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

<sup>269</sup> Idem pp. 18-21.

<sup>270</sup> Barbosa, *Decidindo (não) decidir: Instrumentos de influência individual na definição da agenda e do tempo dos julgamentos no STF* (n. 111).



### 3.5. Um panorama da literatura e os próximos passos

A ideia de apresentar as lentes possíveis de análise do processo de formação da pauta de julgamento de tribunais teve por finalidade identificar possíveis variáveis de análise do material empírico que será apresentado no capítulo a seguir. Em certa medida, todas as pesquisas apresentadas serviram de base tanto para a construção do banco de dados quanto para a elaboração do questionário, por isso era importante apresentar os diferentes focos das pesquisas que abordaram o tema.

Os modelos de comportamento judicial, por exemplo, inspiraram as variáveis do banco de dados que verificam se o relator esteve ou não na corrente vencedora, e se a liberação do processo para a pauta de julgamentos ocorreu ou não de forma célere. Essas informações podem dar indícios de comportamentos que se encaixam nos modelos estratégico ou atitudinal.

No caso da discussão sobre a construção da reputação de tribunais, as entrevistas buscaram entender a influência que a imprensa, a opinião pública e as possíveis reações dos outros poderes exercem sobre os ministros na determinação do momento em que um caso será julgado. A mesma questão pode ser imaginada a partir do banco de dados, analisando quais processos figuram várias vezes no calendário de julgamentos, mas que mesmo assim não são julgados, e que por isso podem ter entrado na pauta apenas como forma de sinalização.

Quanto às lentes do desenho institucional de tribunais e da deliberação, a pesquisa tem como finalidade principal averiguar se o diagnóstico das instituições e das práticas do STF também é confirmado pelos dados quantitativos e pelos relatos dos entrevistados. Por exemplo, a ideia de que a pauta é elaborada de forma discricionária e individual pelo presidente do tribunal se confirma? Há algum tipo de comunicação entre os ministros relatores e os presidentes? Existe algum padrão na formação da pauta de julgamentos que indique que certos casos serão analisados independentemente de quem seja o presidente?

Depois de descrever os dados e as entrevistas, a partir dos tópicos que serão descritos no início do próximo capítulo, o objetivo é que, no último capítulo do trabalho, os resultados sejam discutidos a partir de cada uma das lentes apresentadas acima.



#### 4. A pauta de julgamento pelos dados e pelos atores

Os outros capítulos apresentaram a dinâmica da pauta de julgamentos do STF, o seu desenho institucional, e a literatura que, de forma direta ou indireta, discutiu o processo de seleção de casos ou o tempo de julgamentos. A seguir, apresento as informações que coletei a partir de pesquisa empírica, utilizando dois tipos de métodos diferentes: a formação de um banco de dados e a realização de entrevistas com atores que participaram do processo de formação da pauta.

O enfoque dado em todo trabalho é marcadamente descritivo, mas com a descrição feita a seguir, com base em nos dados quantitativos e entrevistas, o objetivo é relacionar os resultados com a literatura apresentada no capítulo anterior. Para isso, o capítulo será organizado a partir de diferentes tópicos, começando com a descrição da metodologia.

Após o tópico dedicado à descrição da metodologia, apresentarei os dados sobre os tempos dos processos a partir dos marcos temporais do primeiro andamento do processo, a primeira liberação para a pauta pelo relator, a data da sessão e a data do julgamento. Em seguida, o outro tópico apresentará os dados sobre as diferentes presidências no período, para identificar se os padrões de casos selecionados e julgados foram similares, já que cabe à presidência selecionar os casos para as sessões do plenário físico. A presidência, no entanto, apenas pode incluir no calendário de julgamento os casos liberados para julgamento pelos relatores, e este será o objeto do tópico seguinte.

Outros tópicos serão dedicados às partes, *amicus curiae* e advogados, e a relação desses atores com os casos que são selecionados para o calendário e julgados. Em seguida, algumas características dos casos, como classes processuais, origem e o tipo de questão discutida serão apresentados. Os últimos dois tópicos se relacionam com as ideias de deliberação interna e externa de Ferejohn e Pasquino, primeiro para abordar o papel que a imprensa e o público desempenham no processo de formação da pauta de julgamentos do STF e, em seguida, para tentar entender se há algum tipo de interação entre os ministros para que um caso seja liberado para julgamento, incluído no calendário e, finalmente, seja julgado.

## 4.1. Metodologia

### 4.1.1. A pesquisa quantitativa

A coleta de dados teve por base os dados dos calendários de julgamentos do plenário físico de 2013 até 2019<sup>271</sup>. O banco de dados foi construído com base em duas estratégias diferentes. Em primeiro lugar, obtive as informações para a formação do primeiro banco de dados por meio do caminho “Processos” e “Pautas de Julgamento”<sup>272</sup>, e a coleta de dados foi realizada de forma manual, isto é, sem o auxílio de robôs ou de outra técnica de raspagem de dados.

Essa foi, no entanto, apenas a primeira amostra, que poderia ser chamada de “número bruto de casos pautados e julgados no plenário físico do STF”. Ocorre que esses dados apresentam algumas peculiaridades que exigiram que o banco de dados contasse com outra estratégia de coleta.

A primeira é que, em muitas oportunidades, de forma curiosa, o STF apresenta como julgados mais casos do que os previstos inicialmente no calendário. Imagine, por exemplo, que foram previstos para determinada sessão o julgamento dos processos A, B e C. Não é de todo incomum que o STF apresente como julgados, depois de realizada a sessão, os processos A, E, F, G, H, I, J, K, L, M (...). Isso se explica, sobretudo, por causa de processos que são julgados em listas, mas recebem destaque apenas após o final do julgamento<sup>273</sup>. Dada a pouca importância desses julgamentos, eles sequer são noticiados pelo tribunal na divulgação da pauta da sessão. A pouca importância se reflete no grau de atenção decisória dada pelo tribunal a esses processos, pois eles são julgados de forma conjunta e sem atenção específica<sup>274</sup>.

---

<sup>271</sup> As informações sobre o calendário de julgamentos estão disponíveis na página do STF a partir de 2004 (<http://www.stf.jus.br/portal/pauta/pesquisarCalendario.asp>. Consulta em 13/08/2020). Para a pesquisa, apesar de ter realizado a coleta inicial de dados de todos os processos que foram incluídos no calendário de julgamentos entre 2004 e 2019, optei por realizar um recorte temporal que abrange os processos incluídos no calendário de julgamentos entre 2013 a 2019, e, quanto a esses, realizei a coleta de dados mais específicos, como o número de *amicus curiae*, as datas de liberação para a pauta de julgamentos e as posições do relator e do presidente no julgamento final.

<sup>272</sup> <http://portal.stf.jus.br/pauta/pesquisarCalendario.asp>. Acesso em 11/6/2020.

<sup>273</sup> Isso não ocorre em todos os casos. Em vários julgamentos de listas, o tribunal mantém na aba “Pauta de julgamento” os processos como julgados em listas. Porém, em alguns casos, o tribunal considera que casos julgados em listas são equivalentes aos julgados fora de listas e no plenário físico. Como indiquei, a atenção decisória nesses casos é baixa, motivo pelo qual não considerei casos julgados em lista como plenário.

<sup>274</sup> Normalmente, o processo de listas ocorre da seguinte forma. O presidente anuncia a lista para julgamento: Início o julgamento da lista X do ministro A, com os processos 1, 2, 3 e 4 – por vezes, os processos sequer são citados –, e os ministros são consultados sobre se concordam ou não com o voto do relator. Normalmente, após a consulta do presidente, os demais ministros mantêm o silêncio, e o presidente declara que a lista foi aprovada, de

A segunda peculiaridade é a de que, após a realização da sessão de julgamentos, os processos que foram previstos para determinada sessão, mas que não foram chamados para julgamento pelo presidente do STF, são retirados do site do tribunal. Por exemplo, imagine que para uma sessão foram previstos os julgamentos dos processos A, B, C e D. Antes da sessão se iniciar, a guia “Pauta de julgamentos” exibirá as informações dos quatro processos. Contudo, após o término da sessão, caso o tribunal tenha julgado apenas o processo A, esse passará a ser o único processo exibido na guia. Como a minha coleta de dados é retrospectiva, ou seja, analiso dados de sessões que já terminaram, não foi possível descobrir, a partir da guia “Pauta de julgamentos” quais casos foram previstos para julgamento, mas não efetivamente julgados. Além disso, não seria possível descobrir quais casos não foram previstos na pauta de julgamentos e foram julgados – o que era importante para eliminar os processos julgados em listas.

Para a composição desse segundo banco de dados, analisei todas as notícias divulgadas no site do tribunal de 2013 a 2019. Em geral, no dia da sessão de julgamento, ou no dia anterior ao julgamento, o tribunal divulga uma notícia com a lista dos processos previstos para o julgamento naquela sessão. A tarefa foi entrar em cada uma dessas notícias e elaborar as listas de processos<sup>275</sup>.

Com as duas estratégias, o número de entradas no banco de dados chegou a 5055. Esse número compreende repetições de processos. Por exemplo, se um processo foi incluído no calendário de julgamentos 10 vezes no período, ele irá aparecer 10 vezes no banco de dados, ainda que não tenha tido o julgamento iniciado em nenhuma das sessões.

O banco conta com os seguintes campos: i) link de acesso ao processo; ii) classe processual; iii) número; iv) classe-número; v) número de vezes em que foi pautado no período; vi) data do primeiro andamento; vii) advogado do autor; viii) autor sem classificação; ix) autor com classificação; x) relator atual; xi) número relatores; xii) presidência; xiii) tipo de tribunal; xiv) tema 1; xv) tema 2; xvi) tema 3; xvii) tema 4; xviii) origem; xix) data da primeira liberação pelo relator; xx) data da sessão; xxi) ano da sessão; xxii) posição na pauta; xxiii) data de liberação para a pauta; xxiv) razão da liberação; xxv) inclusão no calendário de julgamento; xxvi) tempo entre autuação/primeira liberação; xxvii) tempo entre a primeira liberação/sessão

---

forma semelhante ao que ocorre na votação simbólica no Congresso Nacional. Tomo de empréstimo aqui a classificação elaborada por Thomaz Pereira, Diego Arguelhes e Guilherme Almeida, em relatório do Projeto Supremo em Números, ainda no prelo: Thomaz Pereira et al., “Quem decide no Supremo? Tipos de decisão colegiada no tribunal (1988-2018)”, 2020.

<sup>275</sup> <https://portal.stf.jus.br/listagem/listarNoticias.asp>. Consulta em 21/04/2022.

de julgamento; xxviii) tempo entre a última liberação/sessão julgamento; xxix) tempo entre autuação/sessão julgamento; xxx) liminar/mérito/recurso interno; xxxi) resultado; xxxii) placar; xxxiii) posição do relator; xxxiv) posição do presidente; xxxv) número de amicus; xxxvi) número de pedidos de vistas.

Esses dados foram obtidos manualmente, acessando o andamento de cada um dos 1529 processos, que é o número de processos que foram incluídos no calendário de julgamentos no período, excluídos os processos repetidos. Os detalhes sobre cada uma das variáveis do banco, incluindo suas possíveis limitações, serão apresentados na medida em que os dados forem utilizados no decorrer do capítulo.

#### **4.1.2. A pesquisa qualitativa**

Após a coleta parcial dos dados e a leitura de parte da bibliografia, incluindo a leitura das entrevistas concedidas por ministros ao projeto História Oral do STF, produzidas em conjunto pelas Escolas de Direito da FGV e pelo CPDOC<sup>276</sup>, realizei entrevistas com ministros no cargo e aposentados, assessores e ex-assessores, advogados e um observador externo.

Apesar de tal método não ser novo na literatura estrangeira – o livro de H. W. Perry Jr., por exemplo, é de 1991<sup>277</sup> –, pesquisas desse tipo têm ganhado um fôlego recente no Brasil nos últimos anos, o que se exemplifica, por exemplo, pela série de artigos de Virgílio Afonso da Silva<sup>278</sup>, e do próprio projeto História Oral do STF.

Entrevistas, em geral, podem consistir em métodos quantitativos ou qualitativos. Na faceta quantitativa, a entrevista assume a forma de um *survey*, e o seu formato é estruturado. No campo jurídico, um exemplo de *survey* é a pesquisa que deu origem ao Índice de Confiança na Justiça Brasileira (ICJ), realizada pelo Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada da Direito GV

---

<sup>276</sup> As entrevistas realizadas pelo projeto não foram conduzidas de modo uniforme, o que prejudica a comparação. Porém, alguns entrevistados lidaram diretamente com questões sobre pauta e prioridades de processos, como os ministros Cezar Peluso e de Nelson Jobim.

<sup>277</sup> Perry aplicou entrevistas a cinco membros da Suprema Corte, além de 64 ex-assessores. O método utilizado foi a realização de entrevistas na forma de conversação, sem a padronização de perguntas, e sem a identificação dos entrevistados. V. Perry, *Deciding to decide* (n. 203), pp. 8-11.

<sup>278</sup> Silva, “De Quem Divergem os Divergentes: os Votos Vencidos no Supremo Tribunal Federal” (n. 264); Silva, “Do We Deliberate” (n. 265); Silva, “Um voto qualquer?” (n. 263); Silva, “Pauta, público, princípios e precedentes” (n. 155). Outro exemplo pode ser encontrado em: Diego Werneck Arguelhes, *Old courts, new beginnings: Judicial continuity and constitutional transformation in Argentina and Brazil*, New Haven: Yale Law School (J.S.D Dissertation), 2014.

de São Paulo.<sup>279</sup> Essa forma de entrevista, que gera dados quantitativos, tem como instrumento um questionário, com a padronização de perguntas e respostas, e é recomendada para verificar de diferenças entre grupos e a descrição de padrões.<sup>280</sup>

Como meu objetivo principal com as entrevistas foi descobrir a percepção dos autores sobre as práticas adotadas para que um caso seja selecionado para julgamento no STF, e não é possível pensar em todas as variáveis de antemão, a opção por entrevistas semiestruturadas parece ser a mais correta<sup>281</sup>. Nesse modelo, como indica Becker, “(...) o ponto aqui não é provar, sem nenhuma dúvida, a existência de uma relação particular, mas sim de descrever um sistema de relações, de mostrar como as coisas interagem dentro de uma rede de influência múltipla ou suportam uma relação de interdependência (...)”<sup>282</sup>.

Após a escolha do método de entrevistas semiestruturadas, foram feitas, ainda, importantes escolhas sobre a forma de execução das entrevistas. A primeira delas é sobre o anonimato. Temos exemplos, no Brasil, de entrevistas anônimas – caso da pesquisa de Silva – e não anônimas – projeto História Oral –, e ambas contaram com um bom número de participantes.

Em uma pesquisa de história oral, como no projeto da FGV, não faria sentido optar pelo anonimato, já que, naquele caso, a reconstrução da biografia dos entrevistados era um dos principais objetivos. Como destaca Silva, na descrição de sua metodologia, como o seu objetivo era a descrição do cenário coletivo, e não expor as opiniões individuais dos ministros, o anonimato não comprometeria o resultado.<sup>283</sup> No meu caso, a pesquisa se aproxima muito mais do modelo de entrevistas de Silva do que do projeto História Oral, tendo em vista que meu objetivo é, a partir das entrevistas, compreender quais são os fatores que influenciam na seleção de casos. Além disso, a pesquisa anônima tem a vantagem de deixar o entrevistado mais à vontade para expor suas impressões sobre as perguntas que serão realizadas<sup>284</sup>, e pode ser um

---

<sup>279</sup> O projeto é coordenado por Luciana Gross Cunha, e teve relatórios publicados de forma periódica: <https://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>. Acesso em 9/7/2020.

<sup>280</sup> Marina Feferbaum e Rafael Mafei Rabelo Queiroz, *Metodologia da pesquisa em direito-técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses: Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses*, São Paulo: Saraiva, 2019, p. 257.

<sup>281</sup> Sobre modelo não-estruturado, cf. Roberto Jarry Richardson, *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*, 3. ed., São Paulo: Atlas, 2012, pp. 208-209.

<sup>282</sup> Howard S. Becker, “A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa”, *Revista de Estudos Empíricos em Direito* 1:2 (2014), p. 188.

<sup>283</sup> Silva, ““Um voto qualquer?”” (n. 263), p. 186.

<sup>284</sup> Feferbaum e Queiroz, *Metodologia da pesquisa em direito-técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses: Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses* (n. 280), p. 269.

fator relevante para incentivar a participação de entrevistados. Mesmo com a garantia do anonimato, 2 dos 30 entrevistados não permitiram a gravação da entrevista, e solicitaram que nenhuma informação fosse utilizada na tese, o que foi atendido.

Outra escolha é sobre quem serão os entrevistados. No caso de entrevistas qualitativas, há debate sobre a imprescindibilidade ou não de noções de amostragem<sup>285</sup>, mas, de todo modo, é importante que se chegue no chamado ponto de saturação da coleta de dados. A ideia de ponto de saturação, no caso de entrevistas, indica uma etapa da coleta de dados em que poucas informações novas são acrescentadas pelas novas entrevistas. Esse é o momento em que a se autoriza a suspensão da coleta de dados<sup>286</sup>.

Na pesquisa foram entrevistados 5 ministros (M), 19 assessores (A) – incluindo os 2 que solicitaram que as informações não fossem utilizadas –, 5 advogados (ADV) e 1 observador externo (O)<sup>287</sup>. Foram entrevistados assessores de mais de dez gabinetes diferentes, muitos dos quais de ministros que não foram entrevistados. Para conseguir as entrevistas, enviei e-mails para os gabinetes de todos os ministros que estavam no cargo, também para os e-mails dos escritórios dos ministros que já estavam aposentados. Muitos e-mails não foram respondidos. Com os assessores, a estratégia foi entrar em contato com pessoas que tinham alguma relação pessoal ou profissional, e, a partir daí, pedir que os próprios entrevistados indicassem novas pessoas para serem entrevistadas.

A existência de diferentes categorias criou a necessidade da formulação de diferentes roteiros de entrevistas. Esses roteiros estão no anexo da tese, e o objetivo foi que tais roteiros compreendessem várias etapas da dinâmica de julgamento de um processo no tribunal. Após a confecção dos roteiros, fiz um teste, aplicando e discutindo o roteiro com um ator que participava do processo de formação da pauta de julgamentos do tribunal, e que conhecia os perfis das pessoas que eu pretendia entrevistar.

Com exceção de 2 entrevistas com ministros, uma que foi realizada presencialmente, e a outra que foi realizada por e-mail, todas as entrevistas foram realizadas de forma simultânea, remota, e todas elas foram gravadas.

Todas entrevistas foram transcritas na íntegra, e a análise de conteúdo foi realizada com o auxílio do software Nvivo. O anexo 2 indica a tabela de códigos utilizados para as análises.

---

<sup>285</sup> Idem p. 271.

<sup>286</sup> Idem

<sup>287</sup> Na entrevista com o observador externo, não foi utilizado um roteiro para entrevista, e a conversa foi realizada de forma não estruturada.



Cada código representa algo que estabeleci como interesse da pesquisa. Por exemplo, se um entrevistado disse em uma entrevista que os processos não têm capa, para dizer que a parte não influencia na tramitação do caso, esse trecho seria codificado no código “Partes – Não influencia”. Em uma mesma entrevista pode existir mais de uma referência relacionada a um código, e esses números constam na tabela que está no anexo 2. Apesar do que a tabela de códigos pode sugerir, no caso das entrevistas os números não têm força de forma isolada. Isto é, 50 referências no sentido de que a imprensa exerce influência no ritmo de análise dos processos no Supremo não necessariamente significariam que isso de fato acontece, caso apenas 5 tenham apontado para o outro lado. O objetivo com a utilização do Nvivo e com a codificação foi apenas organizar as entrevistas para que a tarefa de analisar cada tema fosse mais simples.

#### 4.2. O tempo dos processos até o julgamento

A literatura sobre o funcionamento do STF dedicou-se, em alguns trabalhos, a avaliar como o tribunal lidava com a variável tempo de julgamento dos processos. O terceiro relatório do projeto Supremo em Números, da FGV Direito Rio, de 2014, analisou o tempo dos julgamentos no STF, com base em diferentes perspectivas. Avaliou, por exemplo, quanto tempo um processo levava para ter a liminar ou o mérito julgados, quanto tempo o processo ficava concluso ao relator, ou quanto tempo durava um pedido de vistas<sup>288</sup>. Porém, o relatório não discutiu a pauta como uma variável de interesse. A mesma consideração pode ser feita sobre o trabalho de Abramo e Armani<sup>289</sup>. Armani, no entanto, se aproxima da análise que faço no trabalho, ao definir como variáveis de interesse a data da autuação, da sessão de julgamentos, e o tempo do processo aguardando uma decisão. Porém, ela limita sua análise a nove processos que têm relação com o controle de mandatos parlamentares pelo STF<sup>290</sup>.

Pretendo, neste tópico, indicar as características temporais de um processo no STF tomando como ponto de partida o banco de dados, e os marcos temporais que se relacionam com a pauta de julgamentos. Para que um processo seja julgado no plenário físico do STF, é

---

<sup>288</sup> Joaquim Falcão et al., *III Relatório Supremo em números: o Supremo e o tempo*, Rio de Janeiro: escola de Direito do rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2014.

<sup>289</sup> Claudio Weber Abramo, “Tempos de espera no Supremo Tribunal Federal”, *Revista Direito GV* 6:2 (2010): 423-442; Gabriela Fischer Armani, “O Processo Decisório do Supremo Quando Provocado a Interferir em Cargos Políticos: Tempos de Resposta e Individualização das Decisões (2015-2017)”, *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos* 6 (2018): 36-61.

<sup>290</sup> Armani, “O Processo Decisório do Supremo Quando Provocado a Interferir em Cargos Políticos: Tempos de Resposta e Individualização das Decisões (2015-2017)” (n. 289), pp. 41-46.

importante recordar, o processo precisa ser liberado para a pauta de julgamentos pelo relator, ter as vistas devolvidas pelo ministro vistor, ou ser remetido da turma para o plenário, e então ser incluído pelo presidente do STF no calendário de julgamentos.

Por isso, os marcos aqui definidos são a data da autuação do processo, a data da primeira liberação<sup>291</sup> pelo relator, a data da sessão, a data da última liberação para a pauta<sup>292</sup>, e a data do julgamento. Além disso, são lentes importantes a razão da liberação para o julgamento e o tipo de questão discutida.

Esses marcos temporais não foram definidos ao acaso. Entendo que eles são medidas apropriadas para analisar o poder que cada um dos atores tem sobre a elaboração da pauta de julgamentos do tribunal. Entre a data da autuação e a data da primeira liberação, é possível avaliar o poder do relator, desde a chegada do processo até a sua liberação para a pauta. Entre a data da primeira liberação e a data da sessão, é possível avaliar o poder do presidente, que escolhe, dentre os casos liberados, aqueles que serão incluídos no calendário de uma sessão.

A figura 1 indica o número de dias entre a autuação e a primeira liberação pelo relator em cada um dos 1529 processos que foram incluídos no calendário de julgamentos do plenário físico do STF entre 2013 e 2019. Os processos foram agrupados por meses, em relação ao primeiro ano, e em anos, em relação aos demais. Aqueles que demoraram mais de 10 anos foram agrupados em conjunto. A mesma métrica foi aplicada para a análise dos outros marcos temporais.

---

<sup>291</sup> Como data da primeira liberação considero o primeiro movimento do relator de liberação do processo para a pauta de julgamentos, seja da liminar, de um recurso interno, ou do mérito. Não faço a diferenciação da liberação quanto à questão jurídica por entender que, uma vez iniciado o julgamento, em qualquer dos casos, o processo poderá ser extinto, caso o plenário verifique que falta algum requisito formal para o prosseguimento – por exemplo, que falta legitimidade à parte –, quanto porque, decidindo a liminar ou outra questão, o plenário pode entender que a causa já está madura para o julgamento do mérito, e então é realizada a conversão. Em outras palavras, entendo que, uma vez liberado o caso para julgamento, qualquer que seja a questão, é possível que o julgamento seja finalizado, e isso justificaria tomar a primeira liberação como um marco temporal importante, mesmo sem relacioná-la com a questão jurídica discutida.

<sup>292</sup> Considero como última liberação o último ato praticado que deu ensejo à inclusão do processo no calendário de julgamentos. Isso pode ocorrer de diferentes formas. A primeira seria a liberação pelo relator. Nesse cenário, o relator libera o caso para julgamento, ele é incluído no calendário pelo presidente e é julgado em uma única sessão. Também é possível que a última liberação seja a devolução de vistas, caso o julgamento tenha sido iniciado, interrompido por um pedido de vistas, haja a devolução de vistas, ele seja incluído no calendário pelo presidente, e julgado em uma sessão. Por último, é possível que o processo não seja julgado em uma única sessão. Nesse caso, considerarei como data da última liberação, a data da sessão em que o julgamento foi suspenso. Por exemplo, o relator liberou o processo para julgamento no dia 1/4, ele foi incluído do calendário pelo presidente, e o julgamento foi iniciado em 5/4. Porém, não houve tempo para a finalização do julgamento, que então foi suspenso. O julgamento é retomado no dia 6/4, e então concluído. Nessa situação, em relação à sessão do dia 6/4, a data da última liberação será 5/4, que foi a data da sessão anterior.

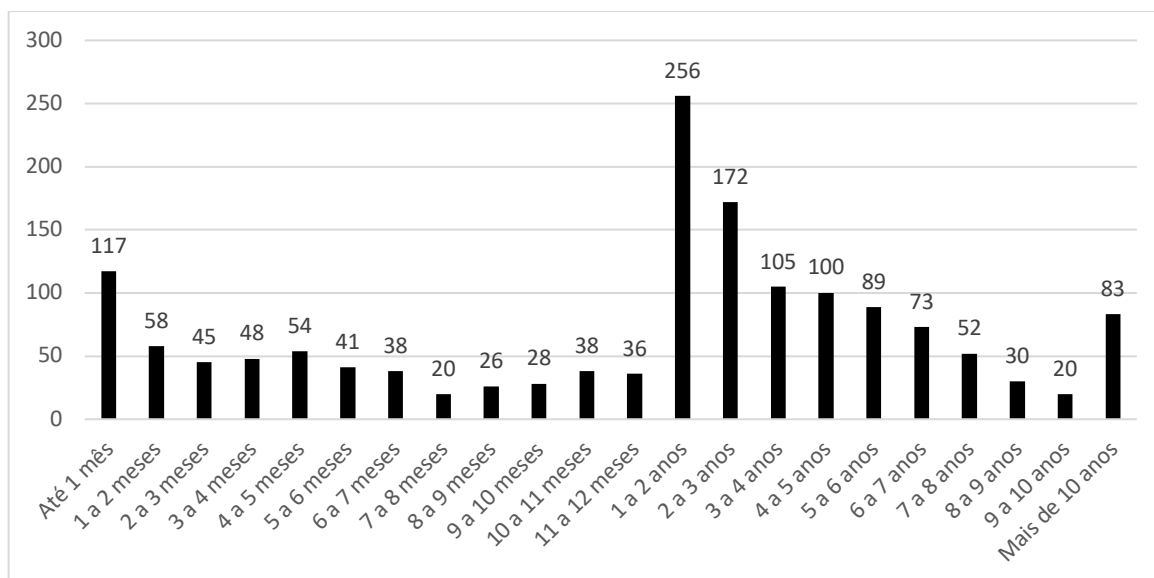


Figura 1 - Tempo em dias entre a autuação e a liberação pelo relator

A elaboração do gráfico não levou em conta as repetições de processos, uma vez que isso poderia alterar a média e a mediana. Imagine que a ACO 158, que foi o processo que mais demorou a ser liberado para julgamento no período, com 14656 dias (cerca de 40 anos), fosse incluída no calendário 6 vezes. Se ela fosse contada como uma ação diferente em cada uma dessas 6 vezes, a média e a mediana se alterariam.

A média de dias entre a autuação e a liberação do processo pelo relator no período foi de pouco mais de 3 anos (1157 dias), e a mediana foi de quase 2 anos (651 dias). Isso significa que houve uma demora média de 3 anos entre o momento em que o processo chega ao STF até a liberação pelo relator. Apesar de a média ter sido elevada por três ACOs, que demoraram, respectivamente, 10964 (cerca de 30 anos), 11066 (cerca de 30 anos) e 14656 dias (cerca de 50 anos) até a liberação, é possível ver no gráfico que muitas ações foram liberadas com um prazo acima da média, que já era alta. Especificamente, 534 processos demoraram mais de 1157 dias (pouco mais de 3 anos) para serem liberados para julgamento, o que representam mais de 1/3 dos processos incluídos no calendário no período.

A ACO 158 discutia a propriedade de terras devolutas do estado de São Paulo, e o título de propriedade se baseava na Constituição de 1891. O primeiro movimento registrado no site do STF data de 24/11/1977. A ação mudou de relatoria diversas vezes, e nenhum dos relatores liberou os autos para julgamento, até que os autos foram encaminhados para a ministra Rosa Weber em 19/12/2011. A primeira liberação para julgamento ocorreu apenas em 09/01/2018,

isto é, mais de 40 anos depois da chegada do processo no STF, e mesmo assim o caso apenas teve o julgamento iniciado em 2020.

Mas também há o outro lado da moeda, ações que foram liberadas para a pauta de julgamentos rapidamente. A PET 7074 foi distribuída em 06/06/2017 para o ministro Edson Fachin por prevenção, já que se relacionava com discussões travadas no âmbito da operação Lava-Jato. No mesmo dia da distribuição, o ministro liberou o caso para julgamento do plenário, e o julgamento foi iniciado no mesmo mês.

Os dois casos ajudam a explicar algumas escolhas metodológicas e possíveis limitações da pesquisa. Na ACO 158, não é possível atribuir a demora apenas à ministra Rosa Weber, que ficou encarregada pelo processo por menos de 10 anos. A opção da pesquisa, no entanto, foi atribuir a relatoria ao atual relator, apesar de haver indicação no banco de dados de quantos relatores atuaram no processo até que o relator atual fosse designado.

Outra escolha importante é a de que a primeira liberação para a pauta de julgamentos não considera qual é o tipo de questão que foi liberada para julgamento, e nem se houve decisão liminar monocrática pelo relator. Essa escolha parte do pressuposto de que, uma vez liberado o processo para julgamento, ainda que seja uma decisão liminar, o processo poderá ser encerrado, inclusive com decisão de mérito.

A rapidez na liberação da PET 7074 revela outro detalhe interessante. Caso seja a vontade do relator, podem ser superados os prazos para os pareceres da PGR, as manifestações da AGU, e a prestação de informações dos órgãos responsáveis pelos atos questionados, nos casos em que se exige essa prestação de informações. Isso pode ocorrer até mesmo em ADI. Por exemplo, a ADI 351, que discutia a possibilidade de servidores públicos migrarem para carreiras distintas sem a realização de concurso público, teve a liminar liberada para a pauta pelo relator Paulo Brossard em 02/08/1990, um dia depois da sua autuação. Mais de 100 processos, dentre os 1529, foram liberados para a pauta em até 30 dias.

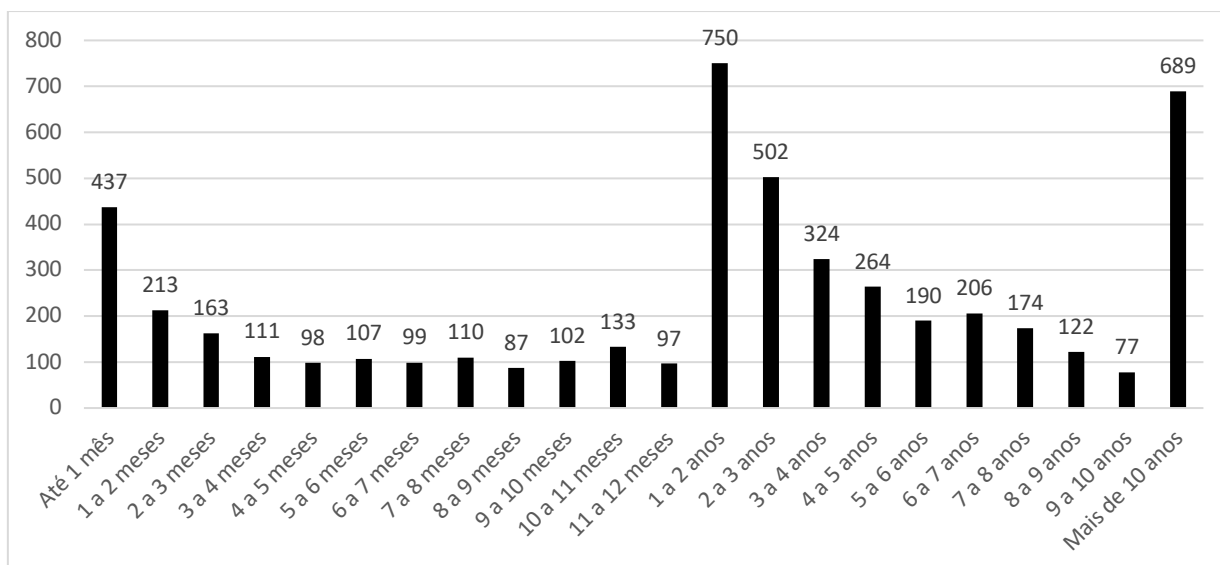


Figura 2 - Tempo em dias entre a primeira liberação e a sessão de julgamento

Na figura 2 está a representação gráfica do uso do poder do presidente, de selecionar para cada uma das sessões os processos que estão à sua disposição, depois da liberação pelos relatores. Nesse caso, foram considerados todos os 5055 processos, uma vez que cada inclusão no calendário representa uma escolha do presidente, ainda que seja a mera continuidade do julgamento iniciado na sessão anterior, ou que o calendário reúne processos das sessões anteriores que não foram apregoados. Se o mesmo processo for incluído em sessões seguintes, por isso, o número de dias entre a primeira liberação e a sessão de julgamento se alterará. Considerar as repetições também é uma forma de verificar o poder de diferentes presidentes no mesmo período.

A média foi superior a 4 anos (1589 dias), e a mediana em torno de 2 anos (748 dias). Os dois números indicam que a seleção do processo pelo presidente foi mais demorada do que o tempo de análise do relator no período, tanto na média quanto na mediana. É importante dizer que, apesar da média alta, em 3431 casos o processo foi selecionado pelo presidente em dias inferiores à média. Outra ressalva necessária é a de que os presidentes têm um mandato de 2 anos, e esse é o período máximo em que há o exercício do poder de pauta, o que indica que os números dificilmente são atribuíveis a apenas um ministro.

Assim como acontecem liberações rápidas para a pauta, alguns casos chamam atenção pela rápida seleção pelo presidente. Um exemplo é a ADPF 347, que discutia o chamado Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro. Esse caso foi distribuído para o

ministro Marco Aurélio, em 28/05/2015, e ele foi incluído na sessão de julgamento de 27/08/2015, sem haver qualquer menção à liberação pelo relator. Nesse caso, considerei que a liberação pelo relator ocorreu no mesmo dia da inclusão na sessão de julgamento.

Um caso interessante de rápida movimentação do presidente ocorreu com a ADPF 402, em que se discutia a possibilidade dos presidentes da Câmara e do Senado substituírem a presidente da república caso fossem réus em processos criminais. Esse caso foi distribuído para o ministro Marco Aurélio em 03/05/2016, e houve muita repercussão na imprensa. No dia seguinte o caso foi selecionado pelo ministro Ricardo Lewandowski para a sessão de julgamento do dia 05/05/2016, e isso foi noticiado pelo próprio tribunal<sup>293</sup>. Nos andamentos do processo não há sequer o movimento de liberação do caso pelo relator, tamanha a celeridade que foi atribuída ao caso. Apesar da celeridade, o caso não chegou a ser chamado na sessão designada, e só voltou a ser discutido, em outro contexto, em dezembro do mesmo ano.

A ação que, no período, mais demorou para aparecer em uma sessão de julgamento depois da primeira liberação foi a ACO 304, que discutia a indenização de particulares pela demarcação de terras indígenas em suas propriedades. A primeira liberação ocorreu em 20/04/1983, pelo ministro Cunha Peixoto. O tribunal se reuniu no mês seguinte e decidiu que a ação era de competência do STF. No início da década de 1990 a ação foi para a relatoria do ministro Ilmar Galvão, que 10 anos depois liberou novamente o caso para julgamento. O julgamento foi iniciado em maio de 2002, mas foi interrompido por vista do ministro Nelson Jobim, que se aposentou sem devolver os autos. A devolução ocorreu apenas em 2016, pela ministra Cármen Lúcia. O caso foi incluído no calendário de julgamentos pela própria Cármen Lúcia, que ocupava a presidência, e depois pelo ministro Dias Toffoli, que a sucedeu. Porém, apesar de incluído no calendário, não foi chamado para deliberação do plenário. Em 2020, o caso foi excluído do calendário do plenário físico pelo presidente Luiz Fux, e Cármen Lúcia então devolveu a vista no plenário virtual, e, em poucos dias, o caso foi finalmente julgado.

---

<sup>293</sup> <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=315876&ori=1>. Consulta em 02/01/2021.

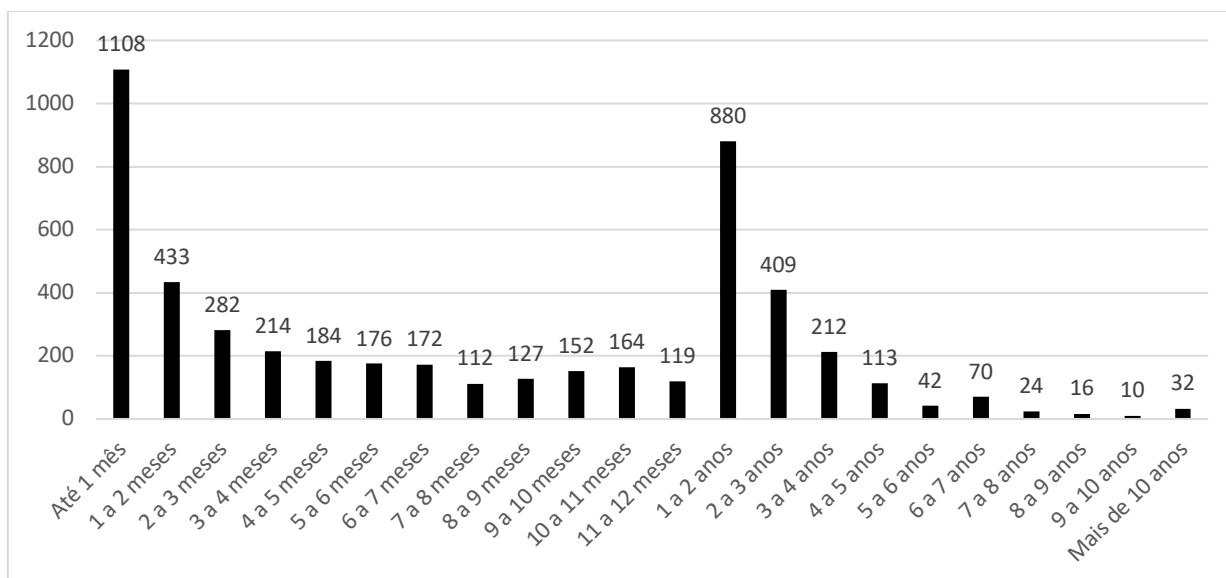


Figura 3 - Tempo entre a última liberação e a sessão de julgamento

É possível calcular o tempo de um processo a partir da métrica da última liberação, como indicado na figura 3, que é uma medida mais acurada do poder imediato da presidência. Neste caso, aponto a data do último evento que deixou o caso disponível para ser incluído no calendário de julgamentos. Essa última liberação pode ter sido fruto de um movimento do relator, por exemplo, quando libera para julgamento o mérito de uma ação que já teve sua liminar apreciada pelo plenário físico anteriormente, mas pode até mesmo se confundir com a primeira liberação, nas hipóteses em que o único movimento anterior praticado na ação foi a primeira liberação pelo relator.

Além da liberação pelo relator, indiquei como possíveis datas de últimas liberações a devolução de vistas e a continuidade de julgamento. No primeiro caso, a data indicada foi aquela em que o ministro vistor liberou o caso para que fosse pautado novamente pela presidência. No caso da continuidade de julgamento, foi considerada como data da última liberação a data da sessão anterior, caso o julgamento tenha se iniciado. Por exemplo, se um julgamento for iniciado no dia 10/10, e for suspenso pelo adiantado da hora, e for retomado no dia 11/10, a data da última liberação, nesse caso, será o dia 10/10. A ideia com isso é verificar quanto tempo levou para que o caso fosse incluído na pauta desde o último momento em que a inclusão foi possível.

O gráfico acima indica que o tempo entre a última liberação e a sessão de julgamento variou de 0 a 5643 dias (mais de 15 anos)<sup>294</sup>, com média de 435 dias (cerca de 14 meses), e a mediana em 204 dias (cerca de 7 meses). Para a elaboração desse gráfico, foram computadas as repetições, com o número total de 5051 linhas<sup>295</sup>. A maior demora foi a da ADI 1724, que discutia uma lei complementar que criava o plano estadual de desestatização no Rio Grande do Norte. A ação foi proposta no início de dezembro de 1997, e foi distribuída para o ministro Néri da Silveira. O ministro rapidamente levou a ação em mesa para o julgamento da liminar, que foi indeferida ainda em dezembro de 1997. A ação não foi liberada novamente pelo ministro Néri da Silveira, que se aposentou e foi substituído pelo ministro Gilmar Mendes na relatoria, em junho de 2002. Poucos meses depois, em dezembro, o novo relator liberou a ação para a pauta do plenário, mas ela só foi incluída no calendário de uma sessão no final de 2017, e ainda assim, depois de ser incluída 5 vezes – na última vez, na sessão de 17/05/2018, quando completou 5643 dias –, não foi julgada pelo plenário físico. O caso foi retirado de mesa pelo relator em 2019, e então liberado para julgamento do plenário virtual em agosto de 2019, e, no mesmo mês, finalmente foi julgado.

Há vários exemplos de casos que foram incluídos no calendário de julgamentos logo após a liberação. Isso ocorreu duas vezes na ADPF 402. Uma na oportunidade narrada acima, quando o caso foi rapidamente posto no calendário de julgamentos após o protocolo da ação, mas não houve o início do julgamento. Após não ser chamada, a ação continuou tramitando, e o julgamento foi iniciado, mas foi interrompido por pedido de vista em novembro de 2016. Um novo pedido cautelar foi formulado pelo autor, para que o presidente do Senado fosse afastado do cargo, uma vez que ele passou a figurar como réu em ação penal. O pedido foi deferido pelo ministro Marco Aurélio no dia 05/12/2016, e o referendo na cautelar foi liberado para o plenário no dia seguinte. Rapidamente, o presidente Ricardo Lewandowski agiu, e incluiu o processo no calendário de julgamentos da sessão do dia 07/12/2016. Trata-se de caso, portanto, que recebeu análise prioritária em mais de um momento.

---

<sup>294</sup> Zero dias corresponde a casos em que não há o movimento de liberação pelo relator registrado no andamento processual, como no caso da ADPF 347, relatada pelo ministro Marco Aurélio, descrita nos comentários à figura 2.

<sup>295</sup> Foram desconsiderados 4 processos em que a inclusão no calendário parece ter decorrido de erro, uma vez que os processos haviam sido julgados na sessão anterior.



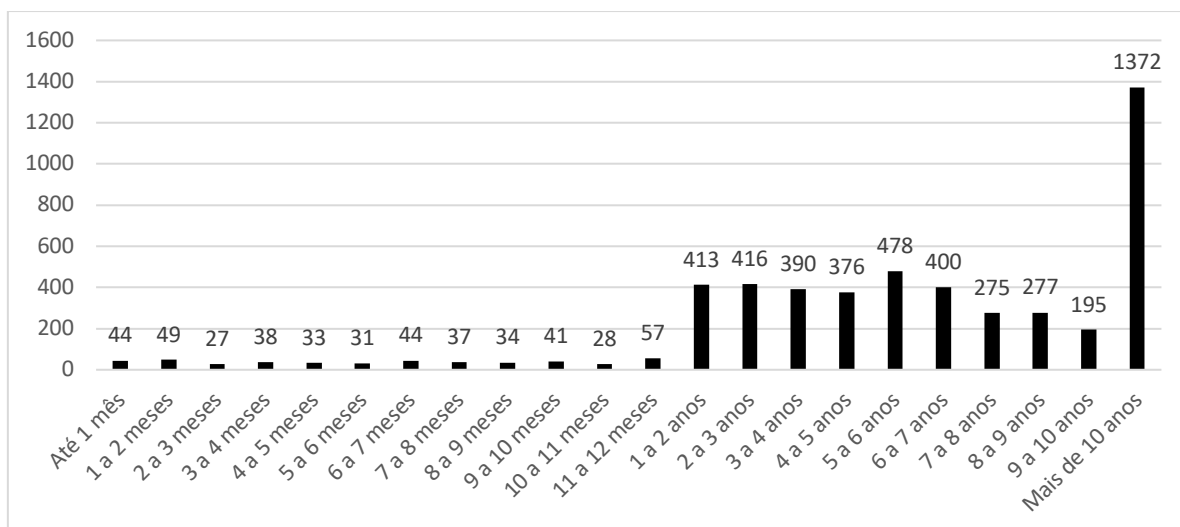


Figura 4 - Tempo entre a atuação e a sessão de julgamento

A figura 4 indica o tempo entre a atuação e uma sessão de julgamento determinada. A ideia aqui é verificar quanto tempo leva para que um processo tramite, seja liberado pelo relator, e seja incluído no calendário pelo presidente. O mesmo processo pode ser incluído várias vezes, tanto por não ser julgado, quanto por trazer questões – como liminar ou mérito – que são liberadas para julgamento em momentos diferentes. Por isso, o gráfico acima também toma por base todas as 5055 linhas do banco de dados.

A tramitação mais rápida da atuação até a inclusão foi de 2 dias, e a mais demorada foi de 15231 dias (mais de 41 anos). A média entre a atuação e a sessão de julgamento foi de 2778 dias (mais de 7 anos), e a mediana ficou em 2187 dias (quase 6 anos). A ação que teve a tramitação mais rápida foi a ADPF 402, já indicada acima. Depois dela, veio a ADPF 548, com 5 dias. Essa ADPF discutia a constitucionalidade de manifestações políticas no interior de instituições de ensino superior, no contexto das eleições de 2018. A ação foi distribuída para Cármen Lúcia em 26/10/2018, e a ministra deferiu a liminar no dia seguinte, apresentando a liminar para referendo em mesa imediatamente. A ação foi incluída no calendário de julgamentos da sessão plenária do dia 31/10/2018, e houve o referendo unânime da liminar.

A ação que levou mais tempo, desde a atuação, para ser incluída no calendário de uma sessão no período foi a ACO 158, já discutida acima, com 15231 dias. Entre as ações que mais demoraram no período está a ADI 145, que discutia diversos dispositivos da Constituição do Ceará que tratavam de cargos do Ministério Público. A ação foi distribuída para a relatoria do ministro Celso de Mello em 21/11/1989, e teve pedidos liminares julgados 30/11/1989 e

08/02/1990. Depois disso, a ação só foi liberada para a pauta de julgamentos em 2017, pelo relator Dias Toffoli, que substituiu, em 2009, o relator Menezes Direito, que, por sua vez, em 2007 havia substituído Sepúlveda Pertence, encarregado dos autos desde 1997. Depois de liberada, a ação foi incluída no calendário de julgamentos de 5 sessões, e finalmente foi julgada em 20/06/2018, quase 30 anos depois de sua distribuição.

Como dito, a pesquisa leva em conta três possíveis tipos de liberação que podem fazer com que um processo fique disponível para a seleção da presidência: liberação pelo relator, devolução de vistas e continuidade de julgamento<sup>296</sup>. A rigor, apenas as duas primeiras constituem formas de liberação, e implicam que um ministro – relator ou vistor – atue ativamente para que o processo seja julgado. No caso da continuidade de julgamento, um processo já havia sido liberado pelo relator, ou contou com a devolução de vistas, foi incluído pelo presidente no calendário, e teve o julgamento iniciado, mas houve a suspensão pelo adiantado da hora ou por alguma razão específica – por exemplo, para aguardar um voto de desempate –, e por isso, a continuidade, a princípio, depende apenas da indicação da presidência. A seguir, os dois gráficos demonstram quanto tempo demorou para uma ação ser incluída no calendário de uma sessão pela presidência após cada uma das formas de liberação, começando pela liberação realizada especificamente pelo relator.

---

<sup>296</sup> Há, ainda, a possibilidade de afetação do processo ao plenário, no caso de processos que tiveram o julgamento iniciado na turma.

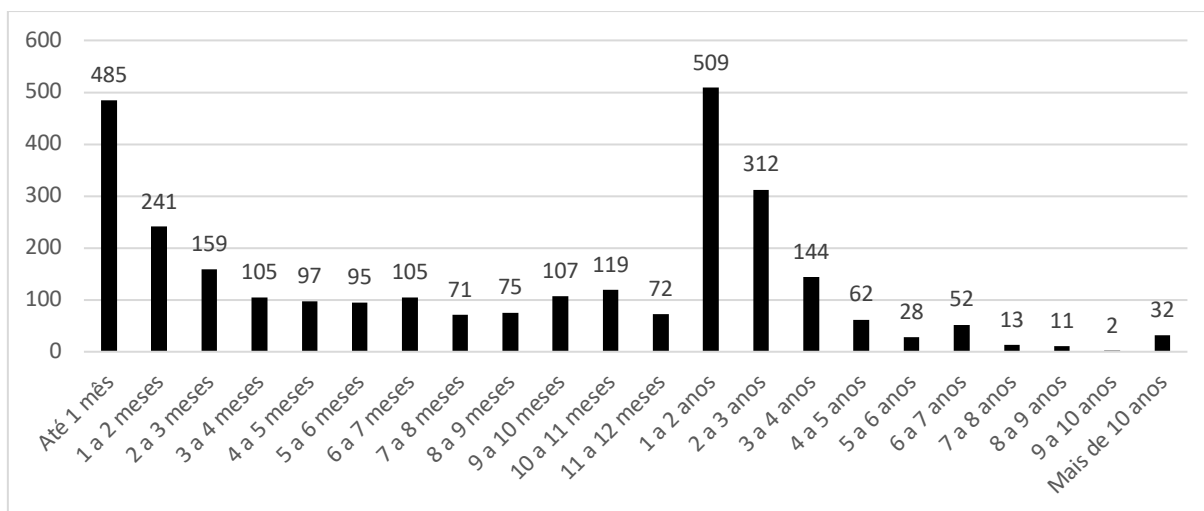


Figura 5 - Tempo entre a última liberação pelo relator e a data da sessão<sup>297</sup>

É necessário reforçar que um mesmo processo pode ter várias datas de liberação diferentes<sup>298</sup>. Por isso, para o cálculo da última liberação pelo relator foram consideradas as repetições. No total, foram 2896 as vezes em que um processo figurou no calendário de julgamento de alguma sessão no período de 2013 a 2019 em virtude de liberação pelo relator. A média de tempo entre a última liberação pelo relator e a data da sessão foi de 507 dias (mais de um ano), ao passo que a mediana ficou em 274 dias (cerca de 9 meses). Também houve grande variação entre o mínimo e o máximo, com as mais rápidas sendo pautadas no mesmo dia da liberação, em 0 dia, e a mais demora em 5643 dias (mais de 15 anos).

Das ações que tiveram tramitação rápida após a liberação pelo relator, uma foi a ADPF 388, em que se discutia resolução do CNMP cuja interpretação poderia autorizar que membros do Ministério Público ocupassem cargos públicos fora da instituição. A ação foi proposta por um partido político no contexto da nomeação do procurador Wellington Lima e Silva para o cargo de ministro da Justiça no governo Dilma Rousseff. A ação foi distribuída para a relatoria do ministro Gilmar Mendes em 03/03/2016, a cautelar foi liberada para julgamento pelo relator no dia seguinte, e foi incluída no calendário de julgamentos da sessão plenária que seria realizada cinco dias depois. No dia da sessão, o tribunal decidiu converter o julgamento da

<sup>297</sup> Apesar de semelhante, a figura se distingue da figura 3, tendo em vista que aqui a última liberação é atrelada ao tipo de liberação “liberação pelo relator”, excluídas, portanto, as liberações decorrentes de devolução de vista e continuidade de julgamento.

<sup>298</sup> Isso pode acontecer, por exemplo, caso o relator libere o processo para o julgamento da liminar, tempos depois libere o mérito do processo para julgamento, e, por fim, libere para julgamento o recurso que foi interposto naquele processo, ou uma questão de ordem formulada.

cautelar em julgamento de mérito, e resolveu com definitividade em dar provimento parcial à ação, em resultado que teve por consequência afastar Wellington Lima e Silva do cargo.

O caso que mais demorou utilizando tais parâmetros foi a ADI 1724, já discutida acima. A ADI 346 também figurou entre as mais demoradas. Nela se discutia a constitucionalidade das regras da Constituição de São Paulo que estabeleciam a composição do Tribunal de Contas do município de São Paulo. A ação foi distribuída para a relatoria do ministro Aldir Passarinho em 1990, no início do mês de agosto. O ministro liberou a liminar para julgamento 20 dias depois, e ela foi julgada ainda em agosto, sendo indeferida. Depois do julgamento, a ação ficou parada por anos, e houve troca na relatoria, com o ministro Néri da Silveira assumindo o caso em 1997. Néri da Silveira liberou o caso para julgamento pouco antes de sua aposentadoria, em abril de 2002, mas não houve tempo para o julgamento. O ministro Gilmar Mendes assumiu a relatoria em junho de 2002, e liberou o caso para a pauta em 04/12/2002, mas o caso só foi selecionado pela presidência a partir de 2015, e figurou por 8 vezes no calendário, até que em 02/08/2017, 5355 dias depois da última liberação pelo relator, o caso teve o seu julgamento iniciado.

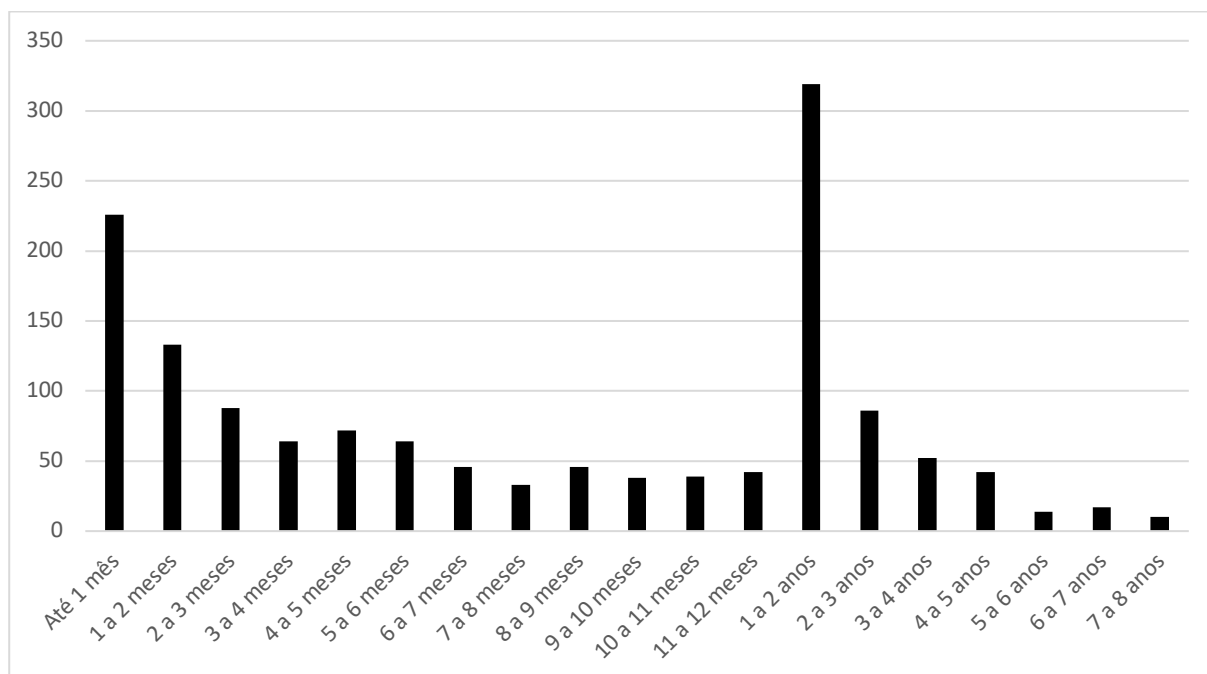


Figura 6 - Tempo entre a última devolução de vista e a data da sessão

No caso de devolução de vista, a inclusão do calendário de julgamentos é um pouco mais rápida. Lembrando que aqui o que se mede é o poder da presidência em selecionar, dentre os casos liberados para julgamento – inclusive em virtude de devolução de vistas –, quais irão para o calendário de julgamentos de alguma das sessões. Nos 1431 processos em que houve devolução de vista, a média entre a data da devolução e a inclusão no calendário de uma sessão foi de 404 dias (mais de um ano), menos de 100 dias do que no caso de liberação pelo relator. Já a mediana foi 226 dias (mais de 7 meses), quase 50 dias a menos do que no caso de liberação pelos relatores. O máximo de tempo entre a devolução de vista e a data sessão foi 2596 dias (mais de 7 anos), e o mínimo foi a de vista devolvida no mesmo dia em que houve a inclusão no calendário da sessão.

Um exemplo de caso que foi rapidamente incluído no calendário após a devolução da vista é a ADI 4650, em que se discutia a constitucionalidade das regras de financiamento eleitoral que permitam a doação por pessoas jurídicas. O caso foi distribuído para o ministro Luiz Fux em 2011, mas foi liberado para julgamento do plenário apenas em novembro de 2013. O plenário começou o julgamento em 11/12/2013, e a conclusão rápida do julgamento era importante para a definição de quais seriam as regras aplicáveis às eleições presidenciais que ocorreriam no ano seguinte. Na segunda sessão de julgamento do caso o ministro Teori Zavascki pediu vista dos autos, e devolveu três meses depois, em 24/03/2014. O caso foi incluído para discussão na sessão do dia 02/04/2014, apenas 9 dias depois da devolução da vista. Porém, após o reinício, o ministro Gilmar Mendes pediu vista dos autos, o que fez com que outros ministros adiantassem seus votos, e se formasse a maioria para declarar a inconstitucionalidade das regras. Mendes devolveu os autos mais de um ano depois, em 10/09/2015, impedindo que eventual declaração de inconstitucionalidade afetasse as eleições de 2014. Após a devolução das vistas por Mendes, o caso foi incluído na sessão de julgamento na sessão da semana seguinte, em 16/09/2015, e então o julgamento foi finalizado.

Os casos que mais demoraram para serem indicados para o calendário de uma sessão depois da devolução dos autos para julgamento foram os RE 215016 e 212609, em que se discutia quais seriam os índices de correção monetária aplicáveis a contratos celebrados antes do Plano Real. Os recursos foram interpostos em maio de 1997 e o julgamento foi iniciado em 1998. Um pedido de vista do ministro Nelson Jobim interrompeu o julgamento e a devolução ocorreu apenas em março de 2006, quando o julgamento foi então retomado. Porém, um pedido de vista do ministro Marco Aurélio interrompeu novamente o julgamento e a devolução ocorreu apenas dois anos depois, em março de 2008. O caso só foi incluído em uma sessão de

juízo novamente 7 anos depois, e 2596 dias depois da devolução da vista finalmente houve o reinício do juízo, que foi finalizado em 29/04/2015.

No período analisado, houve 1208 juízos, incluindo aí liminares, méritos e recursos internos. O gráfico a seguir exibe o tempo entre a última liberação e os juízos. Para a elaboração do gráfico, os marcos temporais considerados foram a data da última liberação e a data da sessão em que houve o juízo. Foram desconsiderados 248 juízos em que a data da última liberação ocorreu em virtude de continuidade de juízo, pois em 140 desses casos o tempo entre a última liberação e a data da sessão em que houve o juízo foi de até uma semana, o que indica que simplesmente não houve tempo para o processo ser julgado em uma sessão, e por isso houve a designação de continuidade para a sessão seguinte. Se considerados, esses casos trariam um impacto muito grande nos resultados e, como dito acima, nesses casos a continuidade de juízo não é propriamente uma liberação. O universo considerado, portanto, foi de 960 juízos.

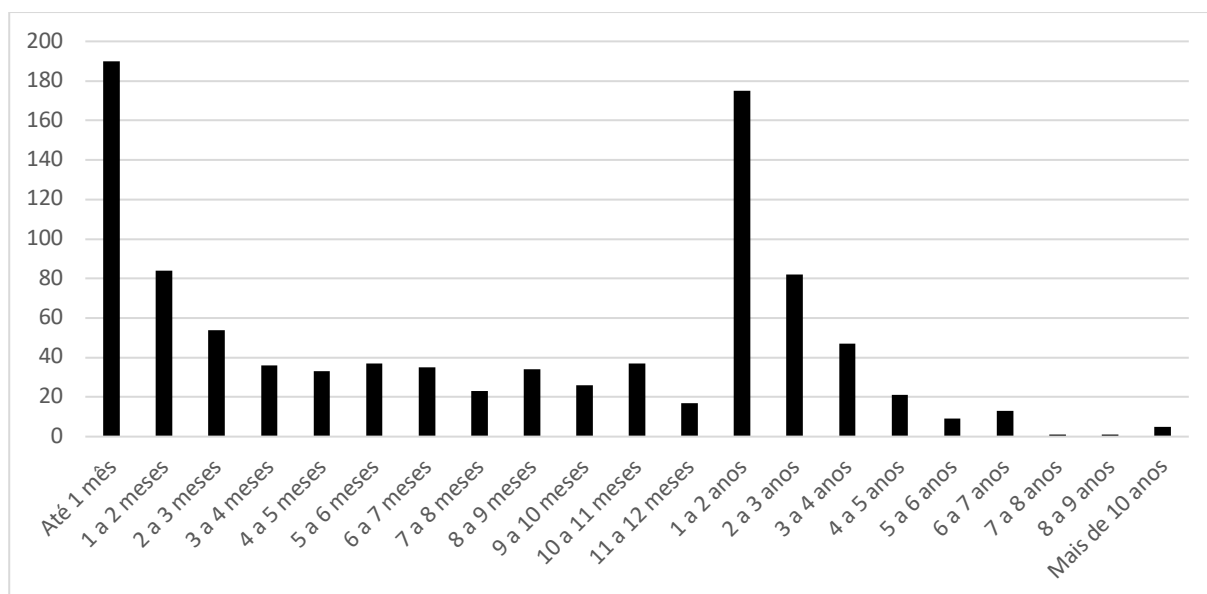


Figura 7 - Tempo entre a última liberação e a sessão de julgamento<sup>299</sup>

Muitos casos são liberados para juízo, mas não são julgados rapidamente; em alguns casos, por outro lado, o juízo é quase simultâneo à liberação. Houve uma variação

<sup>299</sup> Esse gráfico se difere dos anteriores, por exemplo da figura 5, por indicar a data em que um juízo efetivamente ocorreu, e não a mera inclusão no calendário de juízos.

de 0 a 5258 dias (mais de 14 anos) nos 960 casos analisados. A média foi de 425 dias (mais de 1 ano), e a mediana ficou em 225 dias (mais de 7 meses).

A maior demora aconteceu no julgamento da ADI 2030, em que se discutia lei catarinense que tratava do controle de resíduos de embarcações. O caso foi distribuído em julho de 1999, para a relatoria do ministro Néri da Silveira. Em 2002, a relatoria foi para o ministro Gilmar Mendes, que liberou o caso para julgamento em março de 2003. O caso ficou parado por quase 15 anos, e foi incluído no calendário de julgamentos apenas uma vez, na sessão do dia 09/08/2017, e a ação foi julgada improcedente de forma unânime.

Um exemplo de caso que foi julgado rapidamente é a ADI 5136, que discutia a constitucionalidade da Lei Geral da Copa do Mundo de 2014. O processo foi distribuído para o ministro Gilmar Mendes em 09/06/2014 e o ministro liberou o caso para julgamento em 25/06/2014. O caso foi incluído no calendário para a sessão do dia 01/07/2014 e o caso foi julgado improcedente, inclusive em seu mérito, após os ministros concordarem com a conversão do julgamento liminar em mérito.

Os dados demonstram, portanto, uma grande variação nos tempos de pauta dos casos. O mesmo tribunal que julga o mérito de uma ação em poucos dias pode levar décadas para finalizar um julgamento. Os tópicos seguintes tentarão explorar que fatores podem influenciar na tramitação do processo, começando pela análise das presidências no período.

### **4.3. As presidências**

A presidência do STF desempenha um papel decisivo no processo decisório do tribunal. Para que um caso seja decidido pelo plenário físico, é necessário que ele seja selecionado pela presidência logo após a liberação do relator ou a devolução da vista. Essa tarefa é permeada por alguns complicadores. Em primeiro lugar, o acervo de casos liberados para o julgamento do plenário físico é muito maior do que a sua capacidade de finalizar os julgamentos, em razão da escassez de tempo. Além disso, a presidência comanda uma instituição colegiada. Isso tem como consequência que, de alguma forma, os interesses dos demais ministros deveriam ser levados em conta no momento da escolha, sobretudo se for considerado que os ministros possuem um eficiente mecanismo de veto, pois podem pedir vistas em quaisquer processos que forem indicados para julgamento pela presidência. Por fim, os ministros ocupam a presidência por no máximo dois anos, e devem considerar esse tempo caso desejem conferir uma marca à

gestão. Essas características da presidência devem ser levadas em conta nas análises que serão realizadas a seguir.

A primeira análise pode levar em conta como os diferentes papéis desempenhados pelo tribunal se dividiram nas presidências no período. Aqui, foi tomada como base a classificação realizada por Oscar Vilhena Vieira, que dividiu as competências do STF em três grupos: i) corte constitucional; ii) foro especializado; iii) tribunal recursal.

No papel de corte constitucional, “o Supremo tem por obrigação julgar, por via de ação direta, a constitucionalidade de leis e atos normativos produzidos tanto em âmbito federal, como estadual”<sup>300</sup>. O foro especializado do STF compreenderia tanto suas competências criminais para julgar os processos de agentes públicos com foro por prerrogativa de função no tribunal, quanto as ações que questionam atos praticados por órgãos da alta cúpula do governo, funcionando como um tribunal de pequenas causas políticas<sup>301</sup>. A última feição de competências do tribunal é a de tribunal recursal, em que o STF funcionaria como última instância judicial<sup>302</sup>.

Para operacionalizar as categorias, dividi as competências do tribunal a partir das diferentes classes processuais. No caso da atuação do tribunal como “Corte Constitucional”, considerei as seguintes espécies processuais: ADI, ADC, ADO e ADPF. Para o “Tribunal recursal”, as classes processuais selecionadas foram: AI, ARE, RCL, RE, RHC, RMS, SL, SS e STA. Por fim, considerei como “Foro especializado” todas as espécies processuais que não se enquadraram nas duas outras classificações: AC, ACO, Aimp, AO, AOE, AP, AR, AS, CC, EL, EP, ES, EXT, HC, HD, IF, INQ, MI, MS, PET, PPE, PSV, RC, RVC, SEC, TPA.

De início, a tabela destaca como, na pauta de julgamentos do STF, os processos do perfil denominado aqui como Corte Constitucional<sup>303</sup> prevalecem em quase todas as presidências. Apesar disso, convivem com uma atuação do tribunal em outros processos:

*Tabela 1 - Processos na pauta de julgamentos entre 2013-2019 por tipo de competência*

| <b>Tipo de Competência</b> | <b>Joaquim Barbosa</b> | <b>Ricardo Lewandowski (em exercício)</b> | <b>Ricardo Lewandowski</b> | <b>Cármem Lúcia</b> | <b>Dias Toffoli</b> | <b>Total Geral</b> |
|----------------------------|------------------------|---|----------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| Corte Constitucional       | 282 (28%)              | 52 (41%)                                  | 873 (42%)                  | 545 (51%)           | 325 (44%)           | 2077 (41%)         |
| Foro especializado         | 407 (40%)              | 11 (9%)                                   | 532 (25%)                  | 210 (20%)           | 135 (18%)           | 1295 (26%)         |

<sup>300</sup> Oscar Vilhena Vieira, “Supremocracia”, *Revista Direito GV* 4:2 (2008): 441-463, p. 447.

<sup>301</sup> O termo é utilizado por Idem, p. 449.

<sup>302</sup> Idem, pp. 448-449, p. 448-449.

<sup>303</sup> A divisão dos três tipos de competência foi inspirada em Vieira, “Supremocracia” (n. 300).



| <b>Tipo de Competência</b> | <b>Joaquim Barbosa</b> | <b>Ricardo Lewandowski (em exercício)</b> | <b>Ricardo Lewandowski</b> | <b>Cármen Lúcia</b> | <b>Dias Toffoli</b> | <b>Total Geral</b> |
|----------------------------|------------------------|---|----------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| Tribunal Recursal          | 326 (32%)              | 64 (50%)                                  | 699 (33%)                  | 310 (29%)           | 284 (38%)           | 1683 (33%)         |
| <b>Total Geral</b>         | <b>1015 (100%)</b>     | <b>127 (100%)</b>                         | <b>2104 (100%)</b>         | <b>1065 (100%)</b>  | <b>744 (100%)</b>   | <b>5055 (100%)</b> |

Além disso, o banco de dados com foco na pauta de julgamentos do plenário físico pode indicar a existência de um segundo nível de escolhas que envolve os membros do STF, na medida em que nem todos os processos liberados para julgamento pelos relatores são chamados a julgamento, e mesmo entre os que são chamados a julgamento, os tempos de julgamento podem ser diferentes, como visto no tópico anterior. No período, houve o julgamento efetivo de 1208 casos, o que pode indicar diferenças significativas entre os processos.

*Tabela 2 - Processos julgados entre 2013-2019 por tipo de competência*

| <b>Tipo de Competência</b> | <b>Joaquim Barbosa</b> | <b>Ricardo Lewandowski (em exercício)</b> | <b>Ricardo Lewandowski</b> | <b>Cármen Lúcia</b> | <b>Dias Toffoli</b> | <b>Total Geral</b> |
|----------------------------|------------------------|---|----------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| Corte Constitucional       | 84 (24%)               | 24 (59%)                                  | 171 (42%)                  | 125 (49%)           | 69 (45%)            | 473 (39%)          |
| Foro especializado         | 165 (46%)              | 3 (7%)                                    | 99 (25%)                   | 43 (17%)            | 26 (17%)            | 336 (28%)          |
| Tribunal Recursal          | 107 (30%)              | 14 (34%)                                  | 134 (33%)                  | 85 (34%)            | 59 (38%)            | 399 (33%)          |
| <b>Total Geral</b>         | <b>356 (100%)</b>      | <b>41 (100%)</b>                          | <b>404 (100%)</b>          | <b>253 (100%)</b>   | <b>154 (100%)</b>   | <b>1208 (100%)</b> |

As tabelas acima indicam a atuação de cada um dos presidentes do tribunal no período de 2013 a 2019. Com exceção da presidência de Joaquim Barbosa, todas tiveram a atuação como Corte Constitucional como a predominante no período. Mas isso ocorreu em níveis diferentes. Por exemplo, nota-se que na presidência de Ricardo Lewandowski, houve uma intensa atuação da feição de foro especializado, que apresentou uma tendência de queda desde Joaquim Barbosa.

Mas essa é apenas uma das perspectivas possíveis de análise da presidência. É possível analisar ainda a dinâmica das pautas a partir do poder da presidência em pelo menos três outras dimensões.

A primeira é a temporal. Isto é, levando em conta as últimas liberações dos processos para julgamento, quais presidências atuaram de forma mais rápida e quais mais demoraram para incluir um processo no calendário de uma sessão de julgamentos. Para isso, os gráficos a seguir comparam as médias e medianas de cada uma das presidências. Com o objetivo de gerar menos

confusão, os dois períodos da presidência de Ricardo Lewandowski serão analisados conjuntamente<sup>304</sup>.

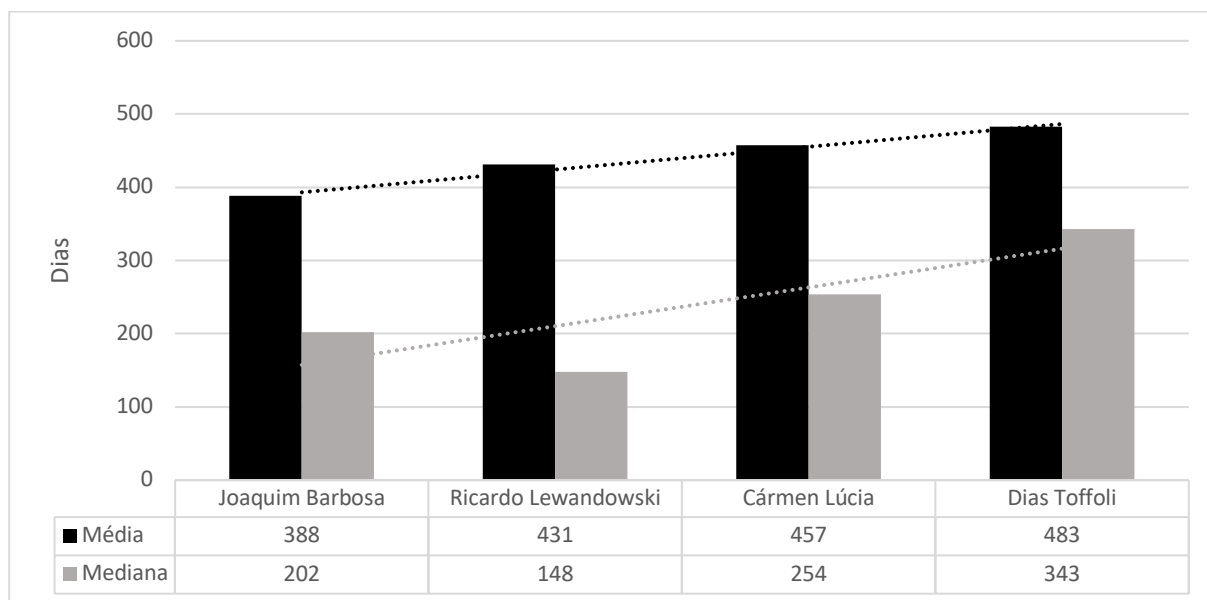


Figura 8 - Comparação entre os tempos entre a última liberação e a data da sessão por presidência

O gráfico indica tendências de aumento tanto da média quanto da mediana ao longo do tempo. A explicação para isso pode ser simples. Como já afirmado em outros pontos, o tempo do plenário físico é escasso, logo, a quantidade de casos do acervo que são julgados em cada período é limitada. Os casos que estão liberados para julgamento em uma presidência continuam a compor o acervo na presidência seguinte. Isso faz com que a presidência “herde” processos com mais dias desde a última liberação para julgamento do que a presidência que lhe antecedeu. Por exemplo, se um caso foi liberado para julgamento no primeiro dia da presidência de Ricardo Lewandowski, mas o ministro não selecionou o caso para julgamento durante o seu mandato, aquele caso terá acumulado o equivalente de dias a 2 anos. Caso a ministra Cármen Lúcia resolva selecionar o caso na sua presidência, isso invariavelmente terá impacto na média. A lógica, portanto, é que pouco tempo de plenário, somado ao grande acervo de casos aguardando o julgamento, causa um represamento que aumenta o tempo entre a última liberação e a inclusão do caso no calendário de julgamentos pelo presidente.

<sup>304</sup> Isto é, o período em que atuou de forma interina, em virtude da aposentadoria precoce do ministro Joaquim Barbosa, e o período em que foi eleito para o mandato de 2 anos.

Chama a atenção, por outro lado, que a presidência do ministro Ricardo Lewandowski tenha a menor mediana no período, com 148 dias. Isso porque essa foi a presidência com o maior número de casos pautados e julgados no período. Isso não impediu, todavia, que mais de 1100 casos fossem selecionados por Lewandowski em menos de 148 dias. Coincidência ou não, no período foram pautadas rapidamente pela presidência várias ações que tiveram grande repercussão política, várias das quais foram mencionadas acima, como a discussão sobre a possibilidade de réus ocuparem a linha sucessória da presidência da república, o financiamento eleitoral por empresas, a prisão do senador Delcídio do Amaral, e o caso que resultou na necessidade de demissão do ministro da Justiça. E, talvez ainda mais importante, a ADPF 378, que discutiu o rito do impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Outra lente pela qual pode ser analisada a atuação das diferentes presidências é verificar qual é a posição no resultado final do presidente que selecionou o caso, algo semelhante ao que fazem os atitudinalistas nos Estados Unidos, comparando a votação no certiorari com a votação no mérito.

*Tabela 3 - Posições dos presidentes nos casos julgados durante as presidências*

| <b>Posição do Presidente</b> | <b>Joaquim Barbosa</b> | <b>Ricardo Lewandowski</b> | <b>Cármem Lúcia</b> | <b>Dias Toffoli</b> | <b>Total Geral</b> |
|------------------------------|------------------------|----------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| Vencido                      | 40 (11%)               | 32 (7%)                    | 17 (7%)             | 29 (19%)            | 118 (10%)          |
| Vencedor                     | 316 (89%)              | 413 (93%)                  | 236 (93%)           | 125 (81%)           | 1090 (90%)         |
| <b>Total Geral</b>           | <b>356 (100%)</b>      | <b>445 (100%)</b>          | <b>253 (100%)</b>   | <b>154 (100%)</b>   | <b>1208 (100%)</b> |

A tabela acima informa o índice de “vitória” de cada um dos presidentes no período, isto é, o número de vezes em que figuraram na corrente vencedora. Para fins de comparação, é possível trazer dados da atuação dos mesmos ministros como relatores em períodos em que não ocupavam a presidência, isto é, quando tinham apenas o poder de liberação do caso para julgamento.

*Tabela 4 - Posições dos ministros que ocuparam a presidência nos casos de suas relatorias julgados em outras presidências*

| <b>Posição do Presidente</b> | <b>Joaquim Barbosa</b> | <b>Ricardo Lewandowski</b> | <b>Cármem Lúcia</b> | <b>Dias Toffoli</b> | <b>Total Geral</b> |
|------------------------------|------------------------|----------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| Vencido                      | 2 (18%)                | 17 (34%)                   | 6 (7%)              | 8 (6%)              | 33 (12%)           |
| Vencedor                     | 9 (82%)                | 33 (66%)                   | 76 (93%)            | 124 (94%)           | 242 (88%)          |
| <b>Total Geral</b>           | <b>11 (100%)</b>       | <b>50 (100%)</b>           | <b>82 (100%)</b>    | <b>132 (100%)</b>   | <b>275 (100%)</b>  |

É necessário considerar que o ministro Joaquim Barbosa se aposentou logo que deixou a presidência, por isso, não atuou nas presidências de Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Dias Toffoli, mas alguns dos casos sob sua relatoria tiveram o julgamento suspenso após o seu voto, e por isso o ministro continuou registrado como o relator. Ao comparar as duas tabelas, chama a atenção os dados do ministro Ricardo Lewandowski, pois nos casos em que foi apenas o relator no período, e por isso contava apenas com o poder de liberação para o julgamento, ele figurou na corrente vencedora em 66% dos julgamentos, em índice que é quase 1/3 menor do que nos casos em que, como presidente, teve o poder de decidir o momento em que os julgamentos seriam iniciados, em que o índice foi de 93%.

Tabela 5 - Posições dos ministros presidentes nos casos de suas relatorias julgados durante a presidência

| Posição do Presidente | Joaquim Barbosa  | Ricardo Lewandowski | Cármen Lúcia     | Dias Toffoli     | Total Geral       |
|-----------------------|------------------|---------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Vencido               | 1 (5%)           | 1 (3%)              | 0 (0%)           | 4 (31%)          | 6 (6%)            |
| Vencedor              | 21 (95%)         | 38 (97%)            | 29 (100%)        | 9 (69%)          | 97 (94%)          |
| <b>Total Geral</b>    | <b>22 (100%)</b> | <b>39 (100%)</b>    | <b>29 (100%)</b> | <b>13 (100%)</b> | <b>103 (100%)</b> |

É possível aprofundar a investigação para analisar os casos em que os presidentes controlam duas etapas da agenda, isto é, que são os relatores dos casos, e por isso têm o poder de liberação, e também podem selecionar os casos para uma sessão do plenário, pela condição de presidentes. Quando comparamos as três tabelas, notamos que, a exceção de Dias Toffoli, todos os ministros figuraram mais vezes na corrente vencedora quando concentravam mais poderes para determinar o momento do julgamento de um processo.

Cármen Lúcia, por exemplo, foi vencedora em todos os 29 casos de sua relatoria que foram julgados durante a sua presidência. A atuação de Ricardo Lewandowski também é significativa no período, isto porque, nos casos de sua relatoria julgados em outras presidências, ele figurou na corrente vencedora em apenas em 66% dos casos, mas esse índice pulou para 97% nos casos de sua relatoria julgados durante sua presidência.

A tabela 5 também é útil para isolar dois aspectos que estão enfiados na presidência, que conta tanto com o poder de selecionar os casos que serão julgados em uma sessão quanto, normalmente, a peculiaridade de votar por último. Existe uma literatura que discute o dissenso em tribunais<sup>305</sup>, e argumenta que existe um custo para divergir, tanto porque isso geraria mais

<sup>305</sup> Para um resumo da literatura, cf. Evan Rosevear et al., “Disagreement on the Brazilian Supreme Court: An Exploratory Analysis”, *SSRN Electronic Journal* (2015).

trabalho<sup>306</sup>, já que os ministros teriam que elaborar um voto, ou porque isso geraria um custo de colegialidade<sup>307</sup>.

Como o presidente vota por último, seria de se esperar que, conforme a tabela 3, os presidentes figurassem mais nas correntes vencedoras, já que, votando por último, já saberiam os sentidos de todos os votos que lhes antecederam. Porém, como na última tabela se considera o presidente ocupando também a posição de relator, o seu voto é o primeiro, e não o último. É possível sugerir, por isso, que quanto maior for a concentração de poderes de agenda na mão de um ministro, o que ocorre com a conjunção do poder de liberação pelo relator com o poder de seleção do caso pelo presidente, maior será a chance de vitória do presidente.

Seria necessário explicar, então, por que o ministro Dias Toffoli apresentou um padrão de comportamento contrário a essa ideia de que mais poderes de agenda representam mais vitórias. A explicação pode ser baseada na estratégia que Dias Toffoli imprimiu em sua presidência para lidar com os outros poderes. Diante da possibilidade de eleição de Jair Bolsonaro, que em sua vida como parlamentar e campanha à presidência não economizou críticas e ameaças ao tribunal, Dias Toffoli já anunciava, em seu discurso de posse, a abertura para o diálogo com os outros poderes e indicava que o Judiciário deveria adotar uma função pacificadora<sup>308</sup>. Logo depois da posse como presidente, em discurso na faculdade de direito da USP, acenou mais alto ao governo, chamando a ditadura militar de “movimento”<sup>309</sup>.

A atuação de Dias Toffoli como pacificador, com vários acenos ao governo e ao Legislativo em seus atos e decisões, também foi descrita pelo jornalista Felipe Recondo, que fez o balanço dos dois anos da presidência do ministro<sup>310</sup>. Por isso, é possível sugerir que Dias Toffoli adotou outro curso de ação quando ocupou a presidência do tribunal. Em vezes em que seu voto foi proferido já com uma maioria formada contra o governo ou o Congresso, ao invés de acompanhar a maioria, em estratégia que, de acordo com a literatura, teria um menor custo

---

<sup>306</sup> Lee Epstein et al., “Why (and when) judges dissent: A theoretical and empirical analysis”, *Journal of Legal Analysis* 3:1 (2011): 101-137.

<sup>307</sup> Virginia A. Hettinger et al., “Separate Opinion Writing On The United States Courts Of Appeals”, *American Politics Research* 31:3 (2003): 215-250.

<sup>308</sup> José Antônio Dias Toffoli, “Discurso de posse na presidência do Supremo Tribunal Federal [recurso eletrônico]: ministro Dias Toffoli, presidente; ministro Luiz Fux, vice-presidente: sessão solene realizada em 13 de setembro de 2018”, 2019, disponível em <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalPossePresidencial/anexo/Plaqueta\\_possepresidencial\\_DiasToffoli.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalPossePresidencial/anexo/Plaqueta_possepresidencial_DiasToffoli.pdf)>

<sup>309</sup> Gabriela Sá Pessoa, “Toffoli diz que hoje prefere chamar golpe militar de ‘movimento de 1964’”, *Folha de S. Paulo* (1. de agosto de 2018), disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/toffoli-diz-que-hoje-prefere-chamar-ditadura-militar-de-movimento-de-1964.shtml>>

<sup>310</sup> Felipe Recondo, “A gestão de Toffoli: diálogo, política e uma injeção de Brasília”, *Jota* (9 de setembro de 2020), disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/analise/toffoli-stf-analise-gestao-09092020>>

colegial, ele resolveu votar com a corrente minoritária, para sinalizar alinhamento com os outros poderes.

Isso ocorreu, por exemplo, na AC 4297, em que se discutia a validade de busca e apreensão, determinada por juiz de primeiro grau, nas dependências do Senado. Mesmo com a maioria já formada para declarar que as provas colhidas deveriam ser consideradas válidas, mesmo havendo usurpação da competência do STF pelo juízo de primeiro grau, Dias Toffoli votou no sentido de considerar as provas ilegais, diante do vício de incompetência.

Uma última perspectiva por meio da qual é possível analisar o papel dos diferentes presidentes na elaboração da pauta é verificar quais ministros relatores mais foram contemplados com processos na pauta por cada presidente. Existe uma literatura que discute se, quando votam, os ministros constituem coalizões, seja por afinidades ideológicas, seja por trajetórias profissionais semelhantes, ou mesmo pelos presidentes responsáveis por suas indicações<sup>311</sup>.

Além disso, em algumas entrevistas foi suscitado que um dos critérios que os presidentes levavam em conta para a elaboração dos calendários de julgamento era o de tentar conferir igualdade de participação de todos os ministros. Nesse sentido é o relato de A1:

Havia sempre uma preocupação muito grande de chamar processos de todos os ministros. Esse era um dos critérios concorrentes que não poderia ser esquecido, porque é muito ruim para um ministro ver os processos de seus colegas tendo vazão e os seus, que estão preparados para a pauta, ficarem mais represados. Então, além de tudo, existe essa preocupação, dos ministros presidentes fazerem uma espécie de rodízio, para tentar, de maneira equânime, conferir o mesmo nível de participação a todos os ministros, em termos de relatorias dos processos<sup>312</sup>.

Os números apresentados a seguir podem ajudar a descobrir se isso também pode acontecer na etapa prévia ao julgamento.

---

<sup>311</sup> Fabiana Luci de Oliveira, “Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e ‘panelinhas’”, *Revista de Sociologia e Política* 20:44 (2012): 139-153; Fabiana Luci de Oliveira, “Quando a corte se divide: coalizões majoritárias mínimas no Supremo Tribunal Federal”, *Revista Direito e Práxis* 8:3 (2017): 1863-1908; Jeferson Mariano Silva, “Mapeando o Supremo: as posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012-2017)”, *Novos Estudos - CEBRAP* 37:1 (2018): 35-54; Rodrigo Martins, *Pontos de divergência: Supremo Tribunal Federal e comportamento judicial*, São Paulo: Universidade de São Paulo (Tese de Doutorado), 2018.

<sup>312</sup> Há relatos no mesmo sentido por A8.

Tabela 6 – Número de casos de cada um dos relatores por presidência

| Relatores           | Presidências       |                     |                    |                   |                    |
|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
|                     | Joaquim Barbosa    | Ricardo Lewandowski | Cármem Lúcia       | Dias Toffoli      | Total Geral        |
| Néri da Silveira    | 1 (0%)             | 0 (0%)              | 1 (0%)             | 0 (0%)            | 2 (0%)             |
| Sepúlveda Pertence  | 2 (0%)             | 11 (0%)             | 9 (1%)             | 1 (0%)            | 23 (0%)            |
| Celso de Mello      | 1 (0%)             | 28 (1%)             | 7 (1%)             | 9 (1%)            | 45 (1%)            |
| Carlos Velloso      | 4 (0%)             | 27 (1%)             | 1 (0%)             | 0 (0%)            | 32 (1%)            |
| Marco Aurélio       | 226 (22%)          | 407 (18%)           | 179 (17%)          | 137 (18%)         | 949 (19%)          |
| Ilmar Galvão        | 5 (0%)             | 0 (0%)              | 3 (0%)             | 1 (0%)            | 9 (0%)             |
| Maurício Corrêa     | 5 (0%)             | 2 (0%)              | 1 (0%)             | 0 (0%)            | 8 (0%)             |
| Nelson Jobim        | 6 (1%)             | 0 (0%)              | 0 (0%)             | 0 (0%)            | 6 (0%)             |
| Ellen Gracie        | 22 (2%)            | 30 (1%)             | 0 (0%)             | 0 (0%)            | 52 (1%)            |
| Gilmar Mendes       | 101 (10%)          | 212 (10%)           | 87 (8%)            | 82 (11%)          | 482 (10%)          |
| Cezar Peluso        | 13 (1%)            | 17 (1%)             | 6 (1%)             | 0 (0%)            | 36 (1%)            |
| Ayres Britto        | 42 (4%)            | 23 (1%)             | 9 (1%)             | 0 (0%)            | 74 (1%)            |
| Joaquim Barbosa     | 77 (8%)            | 36 (2%)             | 26 (2%)            | 4 (1%)            | 143 (3%)           |
| Eros Grau           | 14 (1%)            | 40 (2%)             | 13 (1%)            | 0 (0%)            | 67 (1%)            |
| Ricardo Lewandowski | 80 (8%)            | 134 (6%)            | 37 (3%)            | 45 (6%)           | 296 (6%)           |
| Cármem Lúcia        | 105 (10%)          | 273 (12%)           | 169 (16%)          | 45 (6%)           | 592 (12%)          |
| Menezes Direito     | 0 (0%)             | 3 (0%)              | 3 (0%)             | 0 (0%)            | 6 (0%)             |
| Dias Toffoli        | 111 (11%)          | 298 (13%)           | 101 (9%)           | 70 (9%)           | 580 (11%)          |
| Luiz Fux            | 104 (10%)          | 191 (9%)            | 101 (9%)           | 59 (8%)           | 455 (9%)           |
| Teori Zavascki      | 43 (4%)            | 157 (7%)            | 18 (2%)            | 10 (1%)           | 228 (5%)           |
| Rosa Weber          | 27 (3%)            | 86 (4%)             | 51 (5%)            | 36 (5%)           | 200 (4%)           |
| Roberto Barroso     | 26 (3%)            | 132 (6%)            | 75 (7%)            | 41 (6%)           | 274 (5%)           |
| Edson Fachin        | 0 (0%)             | 124 (6%)            | 135 (13%)          | 124 (17%)         | 383 (8%)           |
| Alexandre de Moraes | 0 (0%)             | 0 (0%)              | 33 (3%)            | 80 (11%)          | 113 (2%)           |
| <b>Total Geral</b>  | <b>1015 (100%)</b> | <b>2231 (100%)</b>  | <b>1065 (100%)</b> | <b>744 (100%)</b> | <b>5055 (100%)</b> |

Alguns esclarecimentos iniciais são necessários. No período de 2013 a 2019, 8 ministros atuaram em todo o período, são eles: Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármem Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux e Rosa Weber. O ministro Roberto Barroso, atuou em quase todo o período, pois tomou posse em junho de 2013. As linhas referentes a esses ministros foram destacadas na tabela 6.

Os ministros Néri da Silveira, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Cezar Peluso, Ayres Britto, Eros Grau e Menezes Direito não atuaram no período, mas os casos por eles relatados apareceram no banco de dados

porque são processos que tiveram o julgamento iniciado em um período anterior ao do banco de dados, mas já contavam com os votos dos relatores, e por isso os ministros permanecem nas relatorias dos casos, não sendo substituídos na relatoria pelos ministros que os substituíram no cargo.

Outros ministros atuaram em períodos menores. Joaquim Barbosa atuou durante um ano e meio (apenas durante a sua própria presidência), Teori Zavascki durante 4 anos (presidências de Joaquim Barbosa e Lewandowski integralmente, e 3 meses da presidência de Cármen), Edson Fachin também durante 4 anos (parte da presidência de Lewandowski, toda a presidência de Cármen e de Dias Toffoli), e Alexandre de Moraes (parte da presidência de Cármen e toda a presidência de Dias Toffoli).

Fabiana Luci de Oliveira explora, em dois trabalhos, como os ministros se dividem e formam coalizões em votações divididas<sup>313</sup>. Todavia, nenhum dos dois trabalhos explora parte significativa do período coberto pelo banco de dados em que foi baseada a tabela acima. Mariano Silva, por sua vez, se baseia em banco de dados próprio, que compreende todas as votações em ADI de 2012 a 2017, e de técnica de estimação de pontos ideais, para avaliar como os ministros se aproximavam ou se distanciavam em votações. O autor encontrou dois blocos de aproximações, de um lado, Gilmar Mendes, Dias Toffoli e Teori Zavascki, e, de outro, Rosa Weber, Celso de Mello, Roberto Barroso, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Luiz Fux. Por outro lado, Marco Aurélio, Joaquim Barbosa, Edson Fachin e Alexandre de Moraes teriam adotado comportamentos singulares que não os aproximaria de nenhum dos grupos<sup>314</sup>.

Transportando as análises de Mariano Silva para o processo de formação de pauta, seria de se esperar que Ricardo Lewandowski, enquanto presidente, priorizasse os casos relatados por Rosa Weber, Celso de Mello, Roberto Barroso, Luiz Fux e Cármen Lúcia, e que esta também priorizasse os casos relatados pelos mesmos ministros, incluindo Ricardo Lewandowski<sup>315</sup>. Por sua vez, Toffoli priorizaria os casos de Gilmar Mendes, uma vez que, no momento de sua presidência, Teori Zavascki não mais ocupava o cargo de ministro.

Na presidência de Ricardo Lewandowski, os ministros que mais vezes conseguiram ver os processos de suas relatorias incluídos no calendário de julgamento foram Marco Aurélio

---

<sup>313</sup> Oliveira, “Processo decisório no Supremo Tribunal Federal” (n. 311); Oliveira, “Quando a corte se divide” (n. 311).

<sup>314</sup> Mariano Silva, “Mapeando o Supremo” (n. 311).

<sup>315</sup> É importante fazer uma ressalva, de que a decisão da presidência pautar ou não um processo pode ter mais nuances do que a votação conjunta no mérito. Um presidente pode ser próximo de um relator, e essa relação próxima pode ser decisiva não só para pautar o caso, mas também para não pautá-lo, caso esse seja o desejo do relator.



(18%), Dias Toffoli (13%), Cármen Lúcia (12%) e Gilmar Mendes (10%). Dos quatro, apenas Cármen Lúcia fazia parte do mesmo bloco de votação apontado por Mariano Silva. Padrão semelhante se nota na presidência de Cármen Lúcia, com Marco Aurélio (17%), a própria Cármen Lúcia (16%), Edson Fachin (13%), e Luiz Fux e Dias Toffoli (9% cada), ou seja, apenas Luiz Fux, além de seus próprios processos, figurou de forma significativa nas sessões realizadas durante a presidência de Cármen Lúcia.

Já na presidência de Dias Toffoli, os ministros cujos processos mais figuraram foram Marco Aurélio (18%), Edson Fachin (17%), Gilmar Mendes e Alexandre de Moraes (11% cada). Além de priorizar os ministros com comportamentos singulares na classificação de Mariano Silva, Toffoli priorizou os processos de Gilmar Mendes, ministro que integrava o seu bloco de votação.

De todo modo, o que chama atenção em todo período é que o ministro Marco Aurélio é o ministro que mais contou com a inclusão de processos no calendário de julgamentos em todas as presidências. Isso é curioso, uma vez que Marco Aurélio é conhecido por seus votos vencidos, e por adotar vários comportamentos que o isolavam dos outros ministros do tribunal, como dar entrevistas em que criticava ou pressionava os seus colegas<sup>316</sup>, ou mesmo com alfinetadas nas sessões públicas de julgamento do STF<sup>317</sup>. Seria possível sugerir que a priorização dos processos de Marco Aurélio teria a ver com a antiguidade. Se olharmos a tabela acima, nos casos dos ministros que atuaram em todo o período coberto pelo banco de dados, Marco Aurélio e Gilmar Mendes estão entre os ministros que mais tiveram casos selecionados para a pauta pelos ministros que ocuparam a presidência. Isso ocorreu mesmo na presidência de Joaquim Barbosa, que já havia se envolvido em discussões ásperas com os dois ministros<sup>318</sup>.

Porém, a antiguidade não explicaria a razão do ministro Celso de Mello ser o ministro que menos teve casos selecionados. Mas no caso de Celso de Mello, sua atuação no colegiado é muito singular. Apesar de ter sido o decano em todo o período, o ministro tinha por característica não levar muitos casos para julgamento no plenário do STF, e isso pode ter tido

---

<sup>316</sup> “Marco Aurélio critica ‘manipulação da pauta’ no STF: ‘tempos estranhos’”, *O Globo* (27 de junho de 2018), disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/marco-aurelio-critica-manipulacao-da-pauta-no-stf-tempos-estranhos-22827300>>

<sup>317</sup> Mariana Oliveira e Rosanne D’Agostino, “Marco Aurélio chama Barroso de ‘novato’ após divergência”, *GI*, 12 de setembro de 2013, disponível em <<https://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2013/09/marco-aurelio-chama-barroso-de-novato-apos-divergencia.html>>

<sup>318</sup> “Joaquim Barbosa e Marco Aurélio discutem em plenário”, *Exame*, 7 de novembro de 2012, disponível em <<https://exame.com/brasil/joaquim-barbosa-e-marco-aurelio-discutem-em-plenario/>>

consequência na quantidade de casos sob sua relatoria que foram selecionados<sup>319</sup>. Nesse sentido, A10:

É claro que o presidente sempre escuta os colegas. Os ministros conversavam, tinham voz, e o presidente levava a sério as questões mais importantes. O ministro Celso de Mello, por exemplo, pedia pauta em pouquíssimos casos, mas sempre era atendido quando pedia, porque se tinha um respeito muito grande ao decano, que vivenciou muita coisa.

Além disso, a antiguidade não funciona como único critério para explicar a seleção de casos. Edson Fachin e Alexandre de Moraes, os dois ministros que ocupavam o cargo há menos tempo no período do banco de dados, apresentaram percentuais altos de casos incluídos no calendário de julgamento. Edson Fachin foi o terceiro ministro com mais casos de sua relatoria incluídos no calendário de julgamentos na presidência de Cármen Lúcia, e o segundo na presidência de Dias Toffoli. Alexandre de Moraes, por sua vez, também era um dos ministros com mais casos selecionados na presidência de Dias Toffoli.

Talvez a principal conclusão do tópico seja a de que há grande diferença no comportamento dos ministros durante a presidência<sup>320</sup>. Isso é visível especialmente nas presidências de Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia, em que os ministros passaram a figurar nas correntes vencedoras em quase todos os casos de suas relatorias, mas a mudança de comportamento também é visível na presidência de Dias Toffoli, ainda que seja no sentido

---

<sup>319</sup> Felipe Recondo e Luiz Weber, *Os onze: o STF, seus bastidores e suas crises*, São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 330. Ao contextualizar o julgamento da ação que discutia a criminalização da homofobia, relatada pelo ministro Celso de Mello, os autores descrevem: “Uma das ações, ajuizada pelo PPS, era relatada por Mello, que havia anos não levava ao julgamento do colegiado do Supremo uma ação de inconstitucionalidade. ‘É a primeira vez desde que eu cheguei aqui’, lembrava Barroso. Tirando, claro, as ações julgadas em caráter expresso, em lista, no jargão do tribunal, em que os colegas apenas concordam com a decisão proposta pelo relator, sem maiores discussões, sem manifestação da tribuna dos advogados. São casos mais simples e que o Supremo aciona o piloto automático para dar conta do enorme volume de casos a julgar. Pautar esse processo ia contra os planos de paz política proposta por Toffoli, mas, como dizem alguns ministros do tribunal, não se recusa um pedido de Mello. O presidente marcou data para o julgamento. Ninguém, nem mesmo o decano, acreditava que a discussão seria tranquila. Alguns adiantavam a possibilidade de um pedido de vista, justamente para evitar o conflito com o novo Congresso conservador e a agenda de costumes do governo Bolsonaro.”

<sup>320</sup> Uma ressalva é importante. Todos os achados acima relativos aos poderes dos presidentes devem levar em conta o fato de que as diferentes presidências lidaram com diferentes acervos de casos liberados para a pauta, o que varia em função dos processos que chegam ao tribunal e que são liberados por cada um dos relatores, o que não foi objeto de identificação em minha pesquisa.

oposto, isto é, que tenha figurado na corrente vencida muito mais vezes do que quando estava fora da presidência<sup>321</sup>.

Para além disso, é importante verificar as variações nas ações que foram julgadas no período e nos relatores que foram contemplados. Joaquim Barbosa, por exemplo, priorizou as ações em que o STF atuou como foro especializado, faceta esta que se arrefeceu nas presidências seguintes. Por sua vez, na dinâmica do tempo dos julgamentos, é possível sugerir que a tendência de aumento de tempo entre a última liberação e a seleção do processo para a pauta de julgamentos foi uma das razões para a ampliação do plenário virtual, em período posterior ao do banco de dados, e que teve por efeito a diminuição do acervo da corte, e o aumento da produção do plenário<sup>322</sup>.

#### 4.4. Os relatores

Os relatores são os responsáveis pela primeira etapa da definição da agenda no STF, uma vez que os casos só podem ser selecionados para o julgamento do plenário físico após a liberação pelos relatores. O tópico tem por objetivo analisar como se dá essa participação dos relatores no processo de formação da pauta do STF, a partir das informações do banco de dados e das entrevistas.

Antes, contudo, é necessário dizer que a literatura do direito e da ciência política já se ocuparam da discussão sobre os papéis dos relatores no processo decisório do STF. Utilizando banco de dados próprio, e o método de regressão logística, Oliveira avaliou os efeitos das mudanças de composição do STF no padrão de judicialização do tribunal nos governos FHC e Lula, e encontrou evidências de que o voto do relator era decisivo na decisão final do julgamento. Nas 692 ações analisadas pela autora, o relator ficou na corrente vencida em apenas 6 casos, ou seja, em 99% casos o voto do relator foi igual à decisão final. Oliveira sugere, inclusive, que o sucesso do relator pode ter a ver com o seu poder de agenda: “(...) o grande

---

<sup>321</sup> Por causa do pequeno número de mulheres na amostra, apenas Cármen Lúcia e Rosa Weber foram ministras no período, e por não notar nenhum dado que chamasse atenção na tabela 6, não considerei a influência do gênero no comportamento dos ministros em relação aos casos que são selecionados. Para uma visão sobre o papel do gênero na análise de comportamento judicial dos ministros do STF, cf. Diego Werneck Arguelles et al., “Gênero e comportamento judicial no supremo tribunal federal: os ministros confiam menos em relatoras mulheres?”, *Revista Brasileira de Políticas Públicas* 8:2 (2018): 854-876

<sup>322</sup> Esses dados foram documentados em relatório de pesquisa oficial publicado pelo STF: Supremo Tribunal Federal BRASIL, *O plenário virtual na pandemia da Covid-19*, Brasília: Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2022.

sucesso do relator pode ser um indicativo de que há negociações nos bastidores do Supremo e um tema só entraria em pauta na agenda de votação quando o relator entende que tem maioria suficiente para aderir a sua orientação”<sup>323</sup>. Duarte, Freire e Martins constroem um modelo formal do processo decisório do STF, e indicam que, por conta da ordem de votação pré-determinada, em que o relator é o primeiro a proferir voto, os dados trazidos por Oliveira não são surpreendentes, e, na verdade, o índice de vitória do relator deveria até mesmo ser maior<sup>324</sup>.

Hartmann e Ferreira analisam os poderes dos relatores a partir do enfoque das decisões monocráticas, e constatam que, entre 1988 e 2013 houve uma tendência de aumento de decisões monocráticas em ações do controle concentrado de constitucionalidade. Os autores constatam que a tendência de aumento não está relacionada com o aumento da carga de trabalho, e especulam que essa mudança pode ter relação com alguma característica da organização interna do tribunal: “O mais provável é que algo tenha mudado, ao longo do tempo, na prática decisória interna do tribunal – a organização da pauta, o que os relatores consideram que merece ir ao Plenário ou o tempo gasto com leitura de votos em sessões, por exemplo”<sup>325</sup>.

Silva, a partir de entrevistas com os próprios ministros, aponta que a importância do voto do relator varia a depender do tipo de caso submetido ao tribunal. Em casos repetitivos, o voto do relator guiaria a discussão, mas isso não aconteceria em casos importantes, em que os demais ministros levariam os seus votos prontos à sessão de julgamento, o que tornaria o voto do relator pouco importante<sup>326</sup>. Esse texto suscitou um diálogo com Almeida e Bogossian, que defenderam o argumento de que a expressão “nos termos do voto do relator”, que está presente também nos acórdãos dos casos importantes, carregaria uma delegação dos outros ministros à atuação do relator, que também seria importante por reunir, na ementa e no acórdão, as diversas posições diferentes apresentadas pelos ministros ao longo do julgamento<sup>327</sup>. Silva reafirmou a sua distinção entre a importância dos relatores nos casos mais e menos relevantes<sup>328</sup>, mas, em

---

<sup>323</sup> Fabiana Luci de Oliveira, “Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 27:80 (2012): 89-115, p. 110; Oliveira, “Processo decisório no Supremo Tribunal Federal” (n. 311).

<sup>324</sup> Guilherme Duarte et al., “Revisitando o Supremo Relator: Teorias e Modelos Explicativos”, *V Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política*, 2 de maio de 2015, disponível em <<https://sdpsc.pflch.usp.br/sites/sdpsc.pflch.usp.br/files/inline-files/402-759-1-PB.pdf>>

<sup>325</sup> Ivar Alberto Martins Hartmann e Livia da Silva Ferreira, “Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo”, *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)* 13:17 (2015): 268-283.

<sup>326</sup> Silva, “Um voto qualquer?” (n. 263).

<sup>327</sup> Danilo dos Santos Almeida e Andre Martins Bogossian, “‘Nos termos do voto do relator’: considerações acerca da fundamentação coletiva nos acórdãos do STF”, *Revista Estudos Institucionais* 2:1 (2016): 264-297.

<sup>328</sup> Virgílio Afonso da Silva, “O relator dá voz ao STF: Uma réplica a Almeida e Bogossian”, *Revista Estudos Institucionais* 2:2 (2016): 648-669.

tréplica, Almeida e Bogossian insistiram na tese do “delegacionismo” dos ministros ao relator<sup>329</sup>.

Esses trabalhos, todavia, não analisaram de forma detida o papel do relator na definição da pauta do tribunal. A primeira análise sobre o poder dos relatores na definição do tempo de julgamentos é simplesmente verificar o tempo entre a distribuição e a primeira liberação para julgamento. Para isso, a métrica utilizada foi a média de tempo para cada um dos ministros que atuaram no período. Para o cálculo, foram considerados os casos em que apenas um relator atuou no caso, porque apenas nesses casos é possível atribuir a definição do tempo àquele ministro específico. Além disso, foi possível manipular os dados para excluir as repetições de processos. Por exemplo, um processo que tenha sido incluído no calendário de julgamentos 10 vezes foi considerado uma única vez. Após esses filtros, o número total foi de 866 processos.

*Tabela 7 – Média de tempo entre a autuação e a primeira liberação por relator*

| <b>Ministro relator</b> | <b>Nº de processos</b> | <b>Média de tempo autuação/primeira liberação</b> |
|-------------------------|------------------------|---|
| Néri da Silveira        | 2                      | 294   |
| Sepúlveda Pertence      | 3                      | 1337  |
| Celso de Mello          | 9                      | 2232  |
| Carlos Velloso          | 5                      | 1084  |
| Marco Aurélio           | 239                    | 1178  |
| Maurício Corrêa         | 1                      | 2146  |
| Ellen Gracie            | 8                      | 406   |
| Gilmar Mendes           | 96                     | 687   |
| Cezar Peluso            | 7                      | 1013  |
| Ayres Britto            | 12                     | 491   |
| Joaquim Barbosa         | 22                     | 675   |
| Eros Grau               | 6                      | 862   |
| Ricardo Lewandowski     | 59                     | 507   |
| Cármem Lúcia            | 104                    | 995   |
| Dias Toffoli            | 78                     | 810   |
| Luiz Fux                | 82                     | 711   |
| Teori Zavascki          | 18                     | 268   |
| Rosa Weber              | 21                     | 320   |
| Roberto Barroso         | 44                     | 284   |
| Edson Fachin            | 45                     | 132   |

<sup>329</sup> Danilo Dos Santos Almeida e Andre Martins Bogossian, “O delegacionismo no STF: uma tréplica a Virgílio Afonso da Silva”, *Revista Estudos Institucionais* 3:2 (2018): 1393-1422.

| <b>Ministro relator</b> | <b>Nº de processos</b> | <b>Média de tempo autuação/primeira liberação</b> |
|-------------------------|------------------------|---|
| Alexandre de Moraes     | 5                      | 286   |
| <b>Total Geral</b>      | <b>866</b>             | <b>811</b>  |

Na tabela acima foram destacados os ministros que atuaram em todo o período estudado, lembrando que o ministro Roberto Barroso tomou posse em junho de 2013, e que por isso também foi destacado. Na coluna “Nº de processos” são indicados quantos processos de cada ministro foram incluídos no calendário de julgamentos no período, desde que apenas um relator tenha atuado no caso, e na outra coluna está indicada a média de tempo entre a autuação e a primeira liberação.

Um primeiro ponto a ser destacado tem relação com algo que foi discutido no tópico anterior, sobre a atuação do ministro Celso de Mello. Apesar de ter atuado em todo o período, o ministro teve apenas 9 processos incluídos em pauta no período, o que reforça a hipótese de que o ministro não libera muitos casos para julgamento. O número é ainda mais significativo se for considerado que o ministro deixou a presidência do tribunal em 1999, e era o decano do tribunal desde 2007. Como deixou a presidência do tribunal em 1999, isso significa que o ministro não trocava de acervo há mais de 10 anos, se considerada a data de início da coleta de dados. Até por isso, o número de casos liberados pelo ministro não se altera mesmo se fossem considerados os casos em que houve troca de relatoria. Além de ter liberado poucos casos para julgamento do plenário físico do tribunal, Celso de Mello foi o ministro que, em média, demorou mais tempo para liberar um caso para julgamento, se considerados os marcos autuação e liberação do processo para julgamento<sup>330</sup>.

Chama atenção também a atuação do ministro Edson Fachin, cuja média de tempo entre a autuação e a liberação de seus processos é de 132 dias, menos da metade do tempo do segundo ministro Roberto Barroso, que, com 284 dias, foi o segundo ministro que menos tempo levou para a prática do ato de liberação no período. Além disso, a rápida atuação de Fachin, se comparado com os demais ministros, parece seguir uma tendência dos ministros mais jovens no cargo. À exceção do ministro Néri da Silveira, que contou com 2 processos de sua relatoria do banco de dados, os 5 ministros que liberaram casos mais rapidamente foram os ministros mais jovens.

---

<sup>330</sup> Um dos relatórios de pesquisa do projeto Supremo em Números também mostrou que o ministro Celso de Mello, no momento da pesquisa, era o que mais levava tempo para a elaboração de acórdãos, com a média de 679 dias, mais do que o dobro do segundo colocado, para a publicação. Cf. Falcão et al., *III Relatório Supremo em números: o Supremo e o tempo* (n. 108), p. 73.

Outro tipo de análise possível da participação dos relatores leva em conta o resultado do julgamento, isto é, se os relatores integram a corrente vencedora ou não no julgamento de um processo. Em seus trabalhos, Oliveira indicou que o relator fazia parte da corrente vencedora em 99% dos casos, e Duarte, Freire e Martins apontaram que se deveria esperar que o índice de vitória dos relatores fosse até mesmo maior, dado o desenho do processo decisório do STF. O trabalho de Oliveira, no entanto, leva em conta apenas os julgamentos em ADI, e não distingue os casos mais ou menos importantes, o que pode incluir processos julgados em listas.

Como visto, na literatura que relaciona o processo de seleção de casos e os modelos de análise do comportamento dos juízes da Suprema Corte dos Estados Unidos, a métrica para apontar que o juiz atua de forma estratégica ou de acordo com suas preferências na fase de seleção é verificar se o mesmo juiz foi vencedor no mérito, ou seja, se os juízes selecionam casos olhando para o seu mérito.

*Tabela 8 – Posição dos relatores nos julgamentos de processos sob suas relatorias*

| <b>Ministro relator</b> | <b>Vencido</b> | <b>Vencedor</b> | <b>Total Geral</b> |
|-------------------------|----------------|-----------------|--------------------|
| Néri da Silveira        | 0 (0%)         | 2 (100%)        | 2 (100%)           |
| Sepúlveda Pertence      | 2 (50%)        | 2 (50%)         | 4 (100%)           |
| Celso de Mello          | 3 (50%)        | 3 (50%)         | 6 (100%)           |
| Carlos Velloso          | 4 (67%)        | 2 (33%)         | 6 (100%)           |
| Marco Aurélio           | 83 (34%)       | 159 (66%)       | 242 (100%)         |
| Ilmar Galvão            | 0 (0%)         | 1 (100%)        | 1 (100%)           |
| Maurício Corrêa         | 1 (100%)       | 0 (0%)          | 1 (100%)           |
| Nelson Jobim            | 1 (100%)       | 0 (0%)          | 1 (100%)           |
| Ellen Gracie            | 3 (20%)        | 12 (80%)        | 15 (100%)          |
| Gilmar Mendes           | 10 (9%)        | 104 (91%)       | 114 (100%)         |
| Cezar Peluso            | 4 (57%)        | 3 (43%)         | 7 (100%)           |
| Ayres Britto            | 13 (72%)       | 5 (28%)         | 18 (100%)          |
| Joaquim Barbosa         | 3 (9%)         | 30 (91%)        | 33 (100%)          |
| Eros Grau               | 7 (47%)        | 8 (53%)         | 15 (100%)          |
| Ricardo Lewandowski     | 18 (20%)       | 71 (80%)        | 89 (100%)          |
| Cármem Lúcia            | 6 (5%)         | 105 (95%)       | 111 (100%)         |
| Menezes Direito         | 1 (50%)        | 1 (50%)         | 2 (100%)           |
| Dias Toffoli            | 11 (8%)        | 134 (92%)       | 145 (100%)         |
| Luiz Fux                | 23 (18%)       | 106 (82%)       | 129 (100%)         |
| Teori Zavascki          | 3 (5%)         | 57 (95%)        | 60 (100%)          |
| Rosa Weber              | 8 (18%)        | 36 (82%)        | 44 (100%)          |

| <b>Ministro relator</b> | <b>Vencido</b>   | <b>Vencedor</b>  | <b>Total Geral</b> |
|-------------------------|------------------|------------------|--------------------|
| Roberto Barroso         | 7 (10%)          | 64 (90%)         | 71 (100%)          |
| Edson Fachin            | 14 (20%)         | 55 (80%)         | 69 (100%)          |
| Alexandre de Moraes     | 4 (17%)          | 19 (83%)         | 23 (100%)          |
| <b>Total Geral</b>      | <b>229 (19%)</b> | <b>979 (81%)</b> | <b>1208 (100%)</b> |

A tabela acima pode ser analisada em conjunto com a tabela 7, que indica a média de tempo entre a autuação e a liberação por relatores. Seria possível especular, por exemplo, que, mantidas todas as outras condições por igual, a maior demora na liberação poderia significar maior estratégia para vencer no mérito, logo, os ministros que mais demorassem para liberar casos figurariam mais vezes na corrente vencedora, e os ministros que mais rápido liberassem os processos figurariam mais vezes na corrente vencida.

O comportamento do ministro Edson Fachin pode ser novamente destacado. Se desconsiderarmos os dados de Celso de Mello, que liberou pouquíssimos casos para julgamento no período, e de Marco Aurélio, que é notoriamente conhecido por seus votos vencidos, o ministro Edson Fachin, que atuou de forma mais rápida para a liberação de processos, foi o que mais figurou na corrente vencida no período, com o índice de 20% de “derrotas”. Os dois dados, em conjunto, sugerem que o ministro Edson Fachin não pauta do seu comportamento de acordo com os modelos atitudinal ou estratégico.

Marco Aurélio, por sua vez, não confirma em nada a tendência. Apesar de ser o segundo ministro que mais leva tempo entre a atuação e a liberação dos processos, é o ministro que mais figura na corrente vencida, se considerados os ministros com mais de 10 processos liberados, ficando vencido em 34% dos casos por ele relatados no período. Esse padrão de comportamento do ministro Marco Aurélio não é muito diferente do que foi identificado por Oliveira em um período e em ações diferentes. Oliveira identifica que, nas ADI em que não houve votações unânimes entre 1999 e 2006, o ministro ficou vencido em mais de 70% das ações<sup>331</sup>. Os dados da tabela acima são diferentes, uma vez que compreendem apenas os casos relatados pelo ministro, não se limitam às ADI, compreendem o período de 2013 a 2019, e apenas lidam com os processos que figuraram no calendário de julgamentos do plenário físico. Porém, o meu banco de dados permite que os julgamentos sejam divididos entre unânimes e por maioria. Se forem considerados apenas os processos decididos por maioria, o índice de casos em que o

<sup>331</sup> Oliveira, “Processo decisório no Supremo Tribunal Federal” (n. 311), p. 148.



ministro Marco Aurélio ficou vencido passa para 68%, pois ele ficou vencido em 83 casos de sua relatoria, de um total de 122.

Apesar desses números, o ministro Marco Aurélio é o ministro responsável por aquele que talvez seja o principal exemplo concreto de uso do momento da liberação para obter um determinado resultado no julgamento da ação. Isso ocorreu no julgamento da ADPF 54, que discutia a possibilidade de interrupção da gravidez se fosse constatado que o feto estava acometido de anencefalia. O caso foi distribuído para a relatoria do ministro Marco Aurélio em junho de 2004, com pedido liminar. Rapidamente o ministro liberou o caso para julgamento, mas como não houve inclusão no calendário, o ministro deferiu a liminar no dia anterior ao início do recesso forense de junho, para autorizar a interrupção da gravidez. Em setembro do mesmo ano, o ministro liberou o referendo da liminar para o julgamento do plenário, que, no mês seguinte, decidiu por não referendar a liminar no que tocava à liberação da interrupção da gravidez. Houve discussão sobre a conversão do julgamento do referendo da liminar em julgamento do mérito, mas a proposta foi rejeitada pelo relator, e sua vontade foi respeitada. O relator só liberou o mérito do caso para julgamento em fevereiro de 2012, e em abril a ação foi julgada procedente, autorizando-se a interrupção da gravidez no caso de fetos acometidos por anencefalia.

O próprio ministro Marco Aurélio declarou que, nesse caso, aguardou que um momento mais favorável se apresentasse para o julgamento do processo. Nas palavras do ministro:

Deixei o processo, realmente, numa prateleira, porque era um processo objetivo, não envolvia partes, visava fixar uma tese. Constatei que o Tribunal não estava disposto a enfrentar o tema de fundo. Quando, três anos após, assentou a possibilidade de ter-se pesquisas com células-tronco, embora por escorço apertado – seis a cinco, maioria de um voto –, concluí que era oportuno preparar o processo para julgamento<sup>332</sup>.

Em um de seus trabalhos que utiliza entrevistas com ministros do STF, Silva traz a entrevista de um ministro que pode indicar o que o ministro Marco Aurélio entendia como momento oportuno para preparar o processo. Nas palavras do ministro, entrevistado de forma anônima:

---

<sup>332</sup> Pedro Jimenez Cantisano et al., *História Oral do Supremo [1988-2013]-Marco Aurélio*, Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2017, p. 65.

O relator administra a tese que ele tem sob julgamento com o tempo. Se ele for uma pessoa de visão tática, aí é uma questão não estritamente técnico-jurídica, mas que faz parte da formação do ser humano e também de quem chegou à Suprema Corte, de saber o seguinte: “olha esse não é o momento de eu levar tal tema”. [...] Eu, por exemplo, eu não me surpreendi que o ministro Marco Aurélio não tenha trazido a anencefalia antes da aposentadoria do ministro Eros Grau<sup>333</sup>.

Ao que parece, o ministro aguardou uma composição mais favorável à sua posição quanto ao mérito do caso, e isso passava pela aposentadoria do ministro Eros Grau, que foi substituído pelo ministro Luiz Fux, que seguiu a posição do ministro Marco Aurélio, no sentido da procedência do pedido, ao contrário do ministro Eros Grau, que, na votação de 2004, sequer admitia a ação.

Outra tendência interessante se relaciona com os ministros que não mais ocupavam o cargo no período. Em muitos casos, o ministro deixou o cargo após proferir o voto em processo de sua relatoria, e então o processo foi suspenso pelo adiantado da hora ou por pedido de vista. Como o voto do relator já estava proferido, o processo continuou registrado em seu nome, mesmo que ele tenha deixado de integrar o tribunal. Apesar desses casos não serem comuns no banco de dados, a tabela acima indica que os ministros já aposentados ficam na corrente vencida percentualmente mais vezes. No caso do ministro Ayres Britto, por exemplo, dos 18 processos relatados no período, ele figurou na corrente vencida em 13 (72%), em índice de derrota superior ao do ministro Marco Aurélio.

Como os ministros já estavam aposentados, não tinham mais nenhum controle de agenda sobre os seus processos. Isto é, considerando que, para que um processo tenha julgamento iniciado, é necessária a conjunção de vontades do relator e do presidente do tribunal, se o ministro já se aposentou após apresentar o seu voto, ele não mais tem a possibilidade de interferir na agenda do tribunal. Por isso, é possível sugerir que os ministros relatores com menos controle sobre a agenda têm mais chances de serem vencidos. Além disso, é possível especular que os pedidos de vista nesses casos podem ter sido realizados precisamente para que a posição do relator fosse superada, e que essa superação seria facilitada caso a continuidade do julgamento ocorresse após a sua aposentadoria. Para visualizar de forma mais apropriada o

---

<sup>333</sup> Silva, “Um voto qualquer?” (n. 263), pp. 189-190.

que se está especulando, a tabela a seguir aponta os mesmos índices de vitória ou derrota dos relatores, mas com o filtro dos processos que foram julgados após a devolução de vista.

Tabela 9 – Posição dos ministros relatores no julgamento em casos em que houve pedido de vista

| <b>Ministro relator</b> | <b>Vencido</b>   | <b>Vencedor</b>  | <b>Total Geral</b> |
|-------------------------|------------------|------------------|--------------------|
| Sepúlveda Pertence      | 2 (67%)          | 1 (33%)          | 3 (100%)           |
| Celso de Mello          | 3 (75%)          | 1 (25%)          | 4 (100%)           |
| Carlos Velloso          | 4 (67%)          | 2 (33%)          | 6 (100%)           |
| Marco Aurélio           | 33 (79%)         | 9 (21%)          | 42 (100%)          |
| Ilmar Galvão            | 0 (0%)           | 1 (100%)         | 1 (100%)           |
| Maurício Corrêa         | 1 (100%)         | 0 (0%)           | 1 (100%)           |
| Nelson Jobim            | 1 (100%)         | 0 (0%)           | 1 (100%)           |
| Ellen Gracie            | 3 (50%)          | 3 (50%)          | 6 (100%)           |
| Gilmar Mendes           | 3 (38%)          | 5 (63%)          | 8 (100%)           |
| Cezar Peluso            | 4 (80%)          | 1 (20%)          | 5 (100%)           |
| Ayres Britto            | 11 (100%)        | 0 (0%)           | 11 (100%)          |
| Joaquim Barbosa         | 3 (33%)          | 6 (67%)          | 9 (100%)           |
| Eros Grau               | 4 (50%)          | 4 (50%)          | 8 (100%)           |
| Ricardo Lewandowski     | 14 (61%)         | 9 (39%)          | 23 (100%)          |
| Cármen Lúcia            | 1 (10%)          | 9 (90%)          | 10 (100%)          |
| Menezes Direito         | 1 (100%)         | 0 (0%)           | 1 (100%)           |
| Dias Toffoli            | 5 (26%)          | 14 (74%)         | 19 (100%)          |
| Luiz Fux                | 4 (25%)          | 12 (75%)         | 16 (100%)          |
| Teori Zavascki          | 0 (0%)           | 5 (100%)         | 5 (100%)           |
| Rosa Weber              | 1 (14%)          | 6 (86%)          | 7 (100%)           |
| Roberto Barroso         | 2 (29%)          | 5 (71%)          | 7 (100%)           |
| Edson Fachin            | 2 (29%)          | 5 (71%)          | 7 (100%)           |
| Alexandre de Moraes     | 0 (0%)           | 4 (100%)         | 4 (100%)           |
| <b>Total Geral</b>      | <b>102 (50%)</b> | <b>102 (50%)</b> | <b>204 (100%)</b>  |

Se forem considerados apenas os processos julgados em uma sessão após a devolução da vista, o número de processos é 204, e há uma divisão exata entre os casos em que os relatores foram vencedores e vencidos, com 102 casos em cada categoria. Isso ocorre, em boa medida, em virtude da atuação do ministro Marco Aurélio, que era o responsável pelo maior número de processos e foi vencido em quase 80% dos casos. Mas também é verdade que os ministros aposentados apresentam altos índices de “derrota”, o que pode sugerir que pedidos de vista são devolvidos após a aposentadoria dos ministros relatores quando se quer aumentar a chance de superação da posição manifestada pelo relator em seu voto.

Um exemplo é a RCL 8.168, que discutia a possibilidade de cumulação, por empregados públicos, dos proventos de aposentadoria com a remuneração do cargo<sup>334</sup>. A ação foi distribuída para a ministra Ellen Gracie no final de abril de 2009, e no final de outubro do mesmo ano a relatora liberou o caso para julgamento do plenário. O julgamento foi iniciado em fevereiro de 2010, e a ministra votou pela procedência da reclamação, por entender que era possível a cumulação dos proventos de aposentadoria com a remuneração do cargo, e indicou que as empresas públicas poderiam demitir os empregados já aposentados, mas isso não era obrigatório, e por isso as empresas que assim optassem deveriam indenizar os empregados. A ministra foi seguida pelo ministro Ayres Britto. Na ocasião, no entanto, o ministro Joaquim Barbosa pediu vista dos autos, e fez a devolução apenas em 21/11/2012, três dias depois da aposentadoria do ministro Ayres Britto, e mais de um ano depois da aposentadoria da ministra Ellen Gracie. Porém, o caso não foi julgado antes da aposentadoria de Joaquim Barbosa, e por isso os autos foram remetidos para o ministro Edson Fachin, que o sucedeu no cargo. Edson Fachin realizou nova devolução da vista em setembro de 2015, e a ação finalmente foi julgada em novembro do mesmo ano, vedando-se a cumulação dos vencimentos, e indicando a obrigatoriedade da demissão. Ficaram na corrente vencida apenas a relatora e o ministro Ayres Britto, ambos aposentados.

Uma última lente de análise que pode ser aplicada à atuação dos relatores se liga ao tipo de caso, liberado por cada relator, foi pautado no período. Aqui retomo a classificação que agrupa as competências do STF em três grandes grupos, como Corte Constitucional, Tribunal Recursal e Foro Especializado.

Tabela 10 – Tipo de caso priorizado por cada um dos relatores

| Ministro relator   | Corte Constitucional | Foro especializado | Tribunal recursal | Total Geral |
|--------------------|----------------------|--------------------|-------------------|-------------|
| Néri da Silveira   | 2 (100%)             | 0 (0%)             | 0 (0%)            | 2 (100%)    |
| Sepúlveda Pertence | 12 (52%)             | 2 (9%)             | 9 (39%)           | 23 (100%)   |
| Celso de Mello     | 35 (78%)             | 10 (22%)           | 0 (0%)            | 45 (100%)   |
| Carlos Velloso     | 4 (13%)              | 0 (0%)             | 28 (88%)          | 32 (100%)   |
| Marco Aurélio      | 325 (34%)            | 278 (29%)          | 346 (36%)         | 949 (100%)  |
| Ilmar Galvão       | 5 (56%)              | 4 (44%)            | 0 (0%)            | 9 (100%)    |
| Maurício Corrêa    | 8 (100%)             | 0 (0%)             | 0 (0%)            | 8 (100%)    |
| Nelson Jobim       | 6 (100%)             | 0 (0%)             | 0 (0%)            | 6 (100%)    |
| Ellen Gracie       | 11 (21%)             | 13 (25%)           | 28 (54%)          | 52 (100%)   |

<sup>334</sup> Rcl 8168, Relatora: Ellen Gracie, Relator p/ Acórdão: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2015, DJe-26-02-2016.

| <b>Ministro relator</b> | <b>Corte Constitucional</b> | <b>Foro especializado</b> | <b>Tribunal recursal</b> | <b>Total Geral</b> |
|-------------------------|-----------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------|
| Gilmar Mendes           | 245 (51%)                   | 58 (12%)                  | 179 (37%)                | 482 (100%)         |
| Cezar Peluso            | 11 (31%)                    | 0 (0%)                    | 25 (69%)                 | 36 (100%)          |
| Ayres Britto            | 44 (59%)                    | 30 (41%)                  | 0 (0%)                   | 74 (100%)          |
| Joaquim Barbosa         | 54 (38%)                    | 23 (16%)                  | 66 (46%)                 | 143 (100%)         |
| Eros Grau               | 31 (46%)                    | 29 (43%)                  | 7 (10%)                  | 67 (100%)          |
| Ricardo Lewandowski     | 66 (22%)                    | 141 (48%)                 | 89 (30%)                 | 296 (100%)         |
| Cármen Lúcia            | 239 (40%)                   | 222 (38%)                 | 131 (22%)                | 592 (100%)         |
| Menezes Direito         | 6 (100%)                    | 0 (0%)                    | 0 (0%)                   | 6 (100%)           |
| Dias Toffoli            | 233 (40%)                   | 104 (18%)                 | 243 (42%)                | 580 (100%)         |
| Luiz Fux                | 197 (43%)                   | 108 (24%)                 | 150 (33%)                | 455 (100%)         |
| Teori Zavascki          | 67 (29%)                    | 58 (25%)                  | 103 (45%)                | 228 (100%)         |
| Rosa Weber              | 138 (69%)                   | 10 (5%)                   | 52 (26%)                 | 200 (100%)         |
| Roberto Barroso         | 106 (39%)                   | 80 (29%)                  | 88 (32%)                 | 274 (100%)         |
| Edson Fachin            | 150 (39%)                   | 123 (32%)                 | 110 (29%)                | 383 (100%)         |
| Alexandre de Moraes     | 82 (73%)                    | 2 (2%)                    | 29 (26%)                 | 113 (100%)         |
| <b>Total Geral</b>      | <b>2077 (41%)</b>           | <b>1295 (26%)</b>         | <b>1683 (33%)</b>        | <b>5055 (100%)</b> |

A tabela acima considera todas as linhas do banco de dados, isto é, inclui as repetições. Isso faz ainda mais sentido no caso dos relatores, uma vez que, mesmo após a liberação para o julgamento, os relatores continuam com o poder de definir quando o caso será julgado, já que que podem retirar o caso da pauta de julgamentos, mesmo que seja possível especular que, nesses casos, o ônus é maior, já que, formalmente, com a liberação o relator indica que o processo está pronto para julgamento. Por isso, cada inclusão no calendário pelo presidente conta, ainda que implicitamente, com uma concordância do relator, caso o julgamento ainda não tenha sido iniciado.

Os números sugerem algumas tendências interessantes. Em primeiro lugar, considerados os ministros que atuaram por mais tempo no período, prevaleceram na pauta os processos ligados à competência do STF para atuar como Corte Constitucional. Mas houve grande variação entre os relatores em que esse tipo de competência prevaleceu, de 39% a 78%.

Por outro lado, chama atenção a atuação dos ministros que fugiram desse padrão. No caso do ministro Ricardo Lewandowski, a liberação de casos da competência de Corte Constitucional foi a menor, com apenas 22%, perdendo para a Recursal (30%), e a de Foro Especializado (48%). Isso ocorreu, sobretudo, por conta da atuação proativa do ministro na liberação de PSV, que são processos em que a relatoria é atribuída à própria presidência. Apesar de classificadas as PSV como ações do foro especializado, a criação da súmula vinculante tem

uma feição híbrida, pois servem tanto à pacificação do entendimento do tribunal sobre determinada matéria, quanto funcionam como uma forma do tribunal, até mesmo por iniciativa própria, resolver abstratamente sobre uma questão constitucional. Dos 141 que casos de Lewandowski foram incluídos no calendário referentes ao foro especializado, 89 eram PSV, o que, por si só, é mais do que a quantidade de casos referentes à Corte Constitucional, e igual ao número de casos da competência Recursal. A preocupação do ministro com a edição de súmulas vinculantes foi manifestada durante o seu discurso de posse na presidência do STF:

Pretendemos, ademais, facilitar e ampliar a edição de súmulas vinculantes, que fornecem diretrizes seguras e permanentes aos operadores do direito sobre pontos controvertidos da interpretação constitucional, por meio de enunciados sintéticos e objetivos. Nessa linha, buscaremos transformar as súmulas tradicionais já editadas em verbetes vinculantes, sempre que tecnicamente viável, de modo a ampliar a celeridade da prestação jurisdicional em todas as instâncias<sup>335</sup>.

Na mesma linha, quando assumiu a presidência, Ricardo Lewandowski definiu a aprovação de súmulas vinculantes como uma das metas de sua gestão, ao estabelecer as Diretrizes de Gestão do Tribunal para o biênio 2015-2016, expressamente indicou: “Art. 1º - Ficam instituídas as seguintes diretrizes para as ações da Presidência no biênio 2015-2016: IV- acelerar a edição de súmulas vinculantes, por representarem orientações objetivas e permanentes aos operadores do Direito para a solução de temas constitucionais controvertidos”.<sup>336</sup>

Marco Aurélio foi outro ministro que não teve casos da feição de Corte Constitucional como os mais proeminentes no período, mas isso pode se explicar pela quantidade de casos do ministro que foram selecionados para o calendário de julgamentos no período. Como visto, ele foi o ministro que mais teve casos no banco de dados, e é possível especular que, por isso, seria natural que a maior quantidade de casos fosse da competência recursal, que representa o maior volume de processos no tribunal.

De todo modo, essas diferenças parecem refletir na organização dos gabinetes dos ministros. Em várias entrevistas, os assessores descreveram que em diferentes gabinetes havia

---

<sup>335</sup> Enrique Ricardo Lewandowski, “Discurso de Posse do Ministro Ricardo Lewandowski na Presidência do Supremo Tribunal Federal”, *Supremo Tribunal Federal* (2014), p. 5.

<sup>336</sup> Diário Oficial de 13 de janeiro de 2015.

a priorização das ações de controle concentrado<sup>337</sup> e das ações criminais<sup>338</sup> – incluindo aí habeas corpus, ações relativas a autoridades com foro por prerrogativa de função<sup>339</sup> e extradições<sup>340</sup>. Isso ajuda a explicar tanto por que a feição de Corte Constitucional ganha proeminência, mesmo não sendo a que quantitativamente mais apareça nos acervos anuais do tribunal, quanto porque, com vários ministros, a feição de Foro Especializado foi significativa, mesmo sendo a menos discutida entre as três.

Em uma conclusão parcial, é possível dizer que há grande variação na atuação dos ministros nas ações de suas relatorias que são remetidas para julgamento do plenário físico, e essa variação ocorre a partir de perspectivas diferentes. Em primeiro lugar, os ministros lidam de forma diferente com o tempo do processo, uns demoram mais para liberar para o julgamento do plenário os casos que estão em seu poder, enquanto outros atuam de forma mais rápida. Isso pode ter ligação com outro aspecto, que é o de manejar o momento de liberação do processo para aumentar as chances de vitória da posição defendida pelo relator, como parece ter ocorrido no caso simbólico da anencefalia, relatado pelo ministro Marco Aurélio. Em outras oportunidades, o poder de agenda parece ter utilizado não pelos relatores, mas sim para superar a posição de um relator prestes a deixar o cargo, o que se viu nos casos de devolução de vista após a aposentadoria.

#### 4.5. As partes, os *amicus curiae* e os advogados

---

<sup>337</sup> Por exemplo, A12: “A parte penal tem relevância, mas é inevitável que as ações do controle concentrado têm uma repercussão, seja pelos efeitos que uma liminar pode gerar, seja pela tendência de judicialização das questões políticas. Então, o Supremo é chamado a se manifestar a respeito de algumas questões. Por isso, a assessoria se volta um pouco mais para esses processos de controle concentrado e penais, e o restante do gabinete, os analistas e os técnicos, ficam mais com os recursos extraordinários e os agravos de instrumento”.

<sup>338</sup> A3: “Havia uma preocupação do ministro com os processos de natureza penal, por duas razões. Primeiro, por causa de uma preocupação com réus presos, na defesa de suas garantias, porque o ministro sempre foi um garantista. Segundo, porque o ministro inegavelmente gostava da matéria. Eu diria que depois de jurisdição constitucional, penal e processo penal são as matérias que o ministro mais gostava. Então são processos aos quais ele dava muita importância”.

<sup>339</sup> A7: “A gente analisa com cuidado as ADIs e os HCs. Também são analisados com cuidado, em geral, os inquéritos originários, que são casos que envolvem autoridades com foro.

<sup>340</sup> A1: “Como regra, seguindo até mesmo a prioridade regimental, eram priorizados os habeas corpus. Era muito forte, muito perceptível, a preocupação com os processos de natureza penal, principalmente os habeas corpus para o julgamento na turma. E, no plenário, as extradições também tinham uma prioridade, e isso também era regimental, no que diz respeito ao aprontamento, a se realizar todas as pesquisas, as análises, e a elaboração da minuta. Os demais processos dependiam daquela análise de existência de pedido de liminar, de qual seria a urgência que a fundamentava, para que fosse proferida uma decisão, primeiro monocrática, acautelatória, e depois para a própria preparação do relatório, do voto, para ser levado a julgamento”.

#### 4.5.1. Partes

Para identificar as partes, acessei o andamento de cada um dos processos, e extraí o que o site do tribunal identificava como a primeira parte. Por exemplo, se uma ação foi proposta pela OAB, o PSB e a Associação de Magistrados Brasileiros, aparecendo no cabeçalho do andamento processual nesta ordem, a ação será atribuída no meu banco de dados à OAB. Também vi a necessidade de reunir as partes a partir de algum tipo de classificação. Tomei como ponto de partida a classificação de Flemming e Krutz, mas tentei adequar a classificação à realidade brasileira, que contempla órgãos e associações que não são facilmente identificáveis em outros países<sup>341</sup>. O critério adotado pelos autores leva em conta o status e os recursos das partes, por isso vi a necessidade de adotar uma classificação ainda mais ampla, uma vez que no Brasil, por exemplo, os sindicatos podem representar tanto os interesses dos empregados quanto dos empregadores, o que já os diferenciaria em status e recursos.

Na tabela a seguir, indico a distribuição dos 5055 processos e apresento a classificação das partes que neles atuaram

Tabela 11 – Número de casos por tipo de parte

| Tipo de parte                      | Corte Constitucional | Foro especializado | Tribunal recursal | Total Geral |
|------------------------------------|----------------------|--------------------|-------------------|-------------|
| Associação de empresa              | 106 (5%)             | 2 (0%)             | 6 (0%)            | 114 (2%)    |
| Associações de classe              | 31 (1%)              | 7 (1%)             | 15 (1%)           | 53 (1%)     |
| Associações de defesa de direitos  | 0 (0%)               | 8 (1%)             | 0 (0%)            | 8 (0%)      |
| Associações de Magistrados         | 56 (3%)              | 8 (1%)             | 2 (0%)            | 66 (1%)     |
| Associações de Membros do MP       | 41 (2%)              | 0 (0%)             | 2 (0%)            | 43 (1%)     |
| Associações de Servidores Públicos | 108 (5%)             | 17 (1%)            | 14 (1%)           | 139 (3%)    |
| Defensoria Pública da União        | 0 (0%)               | 6 (0%)             | 4 (0%)            | 10 (0%)     |
| Defensoria Pública Estadual        | 0 (0%)               | 0 (0%)             | 3 (0%)            | 3 (0%)      |

<sup>341</sup> Roy B. Flemming e Glen S. Krutz, “Selecting Appeals for Judicial Review in Canada: A Replication and Multivariate Test of American Hypotheses”, *The Journal of Politics* 64:1 (2002): 232-248, p. 239: “The following parties were categorized in ascending order of presumed status or resources: individuals, groups/associations, unions, businesses, crown corporations (quasi-public businesses or organizations, e.g., the Canadian Broadcasting Corporation), municipal governments, provincial governments, and the federal government”. Em alguma medida, a classificação também reflete a classificação de Eloísa Machado Almeida sobre os *amicus curiae* que participam de processos no Supremo Tribunal Federal. Cf. Eloísa Machado de Almeida, *Amicus curiae no Supremo Tribunal Federal*, São Paulo: Universidade de São Paulo (Tese de Doutorado), 2016; Eloísa Machado de Almeida, “Capacidades institucionais dos amici curiae no Supremo Tribunal Federal: acessibilidade, admissibilidade e influência”, *Revista Direito e Práxis* 10:1 (2019): 678-707; Eloísa Machado de Almeida e Luíza Pavan Ferraro, *Agenda da sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil no Supremo Tribunal Federal*, São Paulo: FGV Direito SP, 2020.



| <b>Tipo de parte</b>              | <b>Corte Constitucional</b> | <b>Foro especializado</b> | <b>Tribunal recursal</b> | <b>Total Geral</b> |
|-----------------------------------|-----------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------|
| Empresa                           | 0 (0%)                      | 33 (3%)                   | 369 (22%)                | 402 (8%)           |
| Estado                            | 395 (19%)                   | 122 (9%)                  | 283 (17%)                | 800 (16%)          |
| Governo ou entidade internacional | 0 (0%)                      | 5 (0%)                    | 1 (0%)                   | 6 (0%)             |
| Judiciário                        | 0 (0%)                      | 11 (1%)                   | 0 (0%)                   | 11 (0%)            |
| Legislativo Estadual              | 20 (1%)                     | 1 (0%)                    | 1 (0%)                   | 22 (0%)            |
| Legislativo Federal               | 6 (0%)                      | 1 (0%)                    | 2 (0%)                   | 9 (0%)             |
| Legislativo Municipal             | 0 (0%)                      | 0 (0%)                    | 4 (0%)                   | 4 (0%)             |
| Ministério Público Estadual       | 0 (0%)                      | 33 (3%)                   | 78 (5%)                  | 111 (2%)           |
| Ministério Público Federal        | 485 (23%)                   | 273 (21%)                 | 55 (3%)                  | 813 (16%)          |
| Município                         | 0 (0%)                      | 6 (0%)                    | 110 (7%)                 | 116 (2%)           |
| OAB                               | 128 (6%)                    | 11 (1%)                   | 8 (0%)                   | 147 (3%)           |
| Parlamentar                       | 0 (0%)                      | 60 (5%)                   | 0 (0%)                   | 60 (1%)            |
| Partido Político                  | 385 (19%)                   | 2 (0%)                    | 4 (0%)                   | 391 (8%)           |
| Pessoa física                     | 0 (0%)                      | 500 (39%)                 | 331 (20%)                | 831 (16%)          |
| Sindicato de empregados           | 105 (5%)                    | 78 (6%)                   | 44 (3%)                  | 227 (4%)           |
| Sindicato patronal                | 198 (10%)                   | 0 (0%)                    | 1 (0%)                   | 199 (4%)           |
| STF                               | 0 (0%)                      | 62 (5%)                   | 0 (0%)                   | 62 (1%)            |
| União                             | 13 (1%)                     | 48 (4%)                   | 330 (20%)                | 391 (8%)           |
| Universidades                     | 0 (0%)                      | 1 (0%)                    | 16 (1%)                  | 17 (0%)            |
| <b>Total Geral</b>                | <b>2077 (100%)</b>          | <b>1295 (100%)</b>        | <b>1683 (100%)</b>       | <b>5055 (100%)</b> |

Na classificação acima, algumas escolhas precisaram ser realizadas. Se alguns autores representaram equiparações automáticas com a classificação escolhida, como os casos em que o MPF figurou como autor, ou mesmo algum dos entes federados, o mesmo não ocorreu na definição de entidades não facilmente identificáveis. Um exemplo foi uma entidade sem fins lucrativos que prestava serviços hospitalares, mas que cobrava o atendimento ou o prestava mediante convênios com empresas. Apesar da ausência de finalidade lucrativa, a entidade foi enquadrada como uma empresa, e o mesmo ocorreu com cooperativas que reuniam produtores rurais. Escritórios de advocacia também foram classificados como empresas, mesmo que tecnicamente assim não se enquadrassem. Houve também entidade sem fins lucrativos formada exclusivamente por militares para a promoção de atividades religiosas, neste caso, optei por classificar a entidade como uma associação de servidores públicos, tendo em vista sua composição exclusiva.

Outra ressalva que deve ser feita é a de que o número de processos e o sucesso das partes em ver as ações na pauta pode ter relação com o tipo de litígio que elas podem levar ao STF. Isso porque o exercício das competências constitucionalmente previstas para o STF impõe que ele seja acessado por ações específicas, que também possuem legitimidades e tramitações peculiares. O maior exemplo nesse campo talvez seja o debate sobre quem possui legitimidade para acessar o Supremo por meio de ADI e ADC, especialmente a interpretação restritiva que se dá ao Art. 103, IX da Constituição, não permitindo que algumas entidades de classe sejam autoras de ADI e ADC. Na prática, pelo menos em ADI e ADC, o que se nota é que essas e outras entidades participam dos processos no STF na posição de *amicus curiae* ou terceiras interessadas, mas isso não é o suficiente para que elas apareçam como partes no meu banco de dados.

Por isso, para um retrato mais fiel da atuação de cada uma das partes, optei por indicar na tabela acima como ocorre a participação de cada um dos tipos de parte na pauta do plenário físico do STF a partir dos tipos de competências, na mesma classificação que divide as competências do tribunal entre Corte Constitucional, Foro Especializado e Tribunal Recursal.

De antemão, é possível visualizar o peso que a restrição da legitimidade para acessar o STF por meio de ações diretas têm nos números. Diversos tipos de parte não contam com ações na feição Corte Constitucional, como pessoas físicas, empresas e defensorias públicas, e isso ocorre porque não possuem legitimidade para propor ADI, ADC, ADO e ADPF.

A atuação do MPF se destaca tanto na competência de Corte Constitucional, quanto de Foro Especializado. No caso do Foro Especializado a explicação é simples. Essa classificação abrange a competência criminal do STF, para julgar INQ e AP, que, como regra, são titularizadas exclusivamente pelo MPF. Das 273 ações do MPF na competência de Foro Especializado, 253 são INQ ou AP. Por sua vez, a explicação para os números destacados do MPF na feição de Corte Constitucional pode ser a sua atuação como legitimado universal e, de certa forma, como legitimado que tenta estabelecer uma padronização entre legislações de diferentes estados. Por exemplo, na ADI 4876<sup>342</sup>, proposta pelo MPF, questionava-se a constitucionalidade de lei de Minas Gerais que tornava estáveis servidores públicos que haviam ingressado no cargo sem a prévia aprovação em concurso público. O STF já tinha muitas decisões invalidando leis semelhantes, de outros estados, mas isso não era suficiente para tornar a lei de Minas Gerais automaticamente inconstitucional, e por isso a questão foi levada ao STF

---

<sup>342</sup> ADI 4876, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 26/03/2014, DJe 27-06-2014.

pelo MPF. Ainda sobre o MPF, houve entrevistado que apontou que a PGR ganhou força a partir do início da gestão de Rodrigo Janot, justamente em 2013<sup>343</sup>, coincidindo com o período inicial da pesquisa, e que isso se centrou na atuação penal, mas perdeu força ao longo do tempo<sup>344</sup>.

O outro ponto que chama a atenção tem a ver com a participação dos partidos políticos. Os partidos concentraram muitos casos no grupo de competências do STF como Corte Constitucional. Se os números forem analisados de forma mais profunda, nota-se uma crescente consagração dos partidos na pauta de julgamentos do STF, com 13, 28, 30 e 41 processos, em cada uma das presidências. Todavia, nas últimas duas presidências, de Cármen Lúcia e Dias Toffoli, é possível notar uma tendência de queda no sucesso desses partidos de verem os seus processos efetivamente deliberados. Isto é, apesar do aumento ne casos no calendário de julgamentos, um índice menor de casos teve o julgamento iniciado ou continuado. Essa queda da influência dos partidos na seleção dos casos que serão pautados pode ter relação com a própria estratégia de atuação dos partidos, como pontuou ADV4:

Às vezes a parte tem mais acesso. Um partido político importantíssimo sempre teve acesso bastante ampliado no Supremo. Mas agora isso está reduzindo, porque os partidos estão abusando um pouco na litigância. Essa advocacia constitucional meio que caiu em um lugar comum, e os partidos estão propondo a ação não buscando o êxito, mas buscando a notícia, a nota no jornal. Isso acaba desqualificando, ou reduzindo a qualidade da relação com os ministros do Supremo, porque eles percebem isso. Que ao invés de ficar 20 dias escrevendo a inicial, a parte escreve a inicial em 4 horas e propõe no STF para obter a manchete no jornal.

Essa tática dos partidos foi bem descrita por Taylor e Da Ros, que mapearam as estratégias dos partidos dentro da arena judicial, e constataram que em muitas oportunidades os partidos acionam o Poder Judiciário apenas para marcar a oposição em relação a políticas

---

<sup>343</sup> A15: “Eu te diria que a importância é essa, do processo penal. Na área cível, eu acho que a PGR tem a mesma importância que tinha antes (...). A importância veio mesmo pelo sensacionalismo penal, por essa questão de mensalão e Lava Jato”.

<sup>344</sup> ADV2: “A gente pensa pouco na PGR, aciona pouco. Depois do Aras, esse assunto sumiu da pauta. Não passa pela nossa cabeça procurar a PGR, e a gente tem a impressão de que, na maioria das ações, o parecer da PGR se desqualificou. Antigamente a gente ainda achava que um parecer da PGR, favorável em algum aspecto, poderia ajudar, hoje, a impressão que a gente tem é de que isso não tem nenhuma relevância. Então a gente abandonou, não procura mais a PGR para nada, e nem acha que a PGR tem também maior relevância. A PGR ficou um não-assunto”.

adotadas pelo governo<sup>345</sup>. Essa diminuição no espaço da pauta concedido aos partidos pode significar uma reação ao crescente uso da arena judicial como forma de sinalizar posições.

Também é interessante a frequência de casos da União entre os três tipos de competência. Apesar de ter legitimidade para propor ações de controle abstrato, a União apareceu de forma discreta na feição de Corte Constitucional. Por outro lado, é notável a quantidade de processos da União no Tribunal Recursal, o que pode indicar uma intensa atuação da AGU como recorrente.

A seguir indico a média de dias entre a autuação e a primeira liberação para julgamento, entre a primeira liberação e a sessão de julgamento, e entre a última liberação e a sessão de julgamento. A ideia aqui é analisar o sucesso das categorias de parte em duas tarefas: tanto em fazer com que os relatores liberem os processos para a pauta, no primeiro momento, quanto em fazer com que a presidência inclua o processo no calendário de julgamentos, no segundo momento. Para criar a tabela, nas duas primeiras colunas com dados, foram excluídas todas as repetições do banco de dados, de modo que cada ação contasse com apenas uma entrada, enquanto nas últimas duas colunas foram consideradas todas as linhas do banco de dados. Por isso, o número final de processos pautados no período foi 1529, o que representa o número de processos diferentes que foram incluídos no calendário de julgamentos do período estudado.

*Tabela 12 – Média de tempo entre os principais marcos temporais, a partir da classificação das partes*

| <b>Tipo de Parte</b>               | <b>Número de ações</b> | <b>Média de Tempo autuação/primeira liberação</b> | <b>Média de tempo 1ª liberação/sessão de julgamento</b> | <b>Média de Tempo última liberação/sessão julgamento</b> |
|------------------------------------|------------------------|---|---|--|
| Associação de empresa              | 32                     | 634   | 975   | 662  |
| Associações de classe              | 17                     | 1008  | 416   | 327  |
| Associações de defesa de direitos  | 2                      | 1056  | 468   | 143  |
| Associações de Magistrados         | 31                     | 1058  | 1415  | 564  |
| Associações de Membros do MP       | 11                     | 1916  | 964   | 280  |
| Associações de Servidores Públicos | 44                     | 1145  | 1512  | 551  |
| Defensoria Pública da União        | 4                      | 1034  | 1123  | 150  |

<sup>345</sup> Matthew M. Taylor e Luciano Da Ros, “Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política”, *Dados* 51:4 (2008): 825-864, p. 831 e segs.

| <b>Tipo de Parte</b>              | <b>Número de ações</b> | <b>Média de Tempo autuação/primeira liberação</b> | <b>Média de tempo 1ª liberação/sessão de julgamento</b> | <b>Média de Tempo última liberação/sessão de julgamento</b> |
|-----------------------------------|------------------------|---|---|---|
| Defensoria Pública Estadual       | 1                      | 318   | 412   | 262   |
| Empresa                           | 119                    | 1350  | 1449  | 386   |
| Estado                            | 271                    | 1306  | 2198  | 489   |
| Governo ou entidade internacional | 2                      | 474   | 450   | 147   |
| Judiciário                        | 3                      | 1021  | 782   | 124   |
| Legislativo Estadual              | 7                      | 1219  | 1550  | 132   |
| Legislativo Federal               | 4                      | 177   | 28  | 23  |
| Legislativo Municipal             | 1                      | 476   | 146   | 72  |
| Ministério Público Estadual       | 41                     | 1303  | 647   | 203   |
| Ministério Público Federal        | 231                    | 1081  | 1786  | 473   |
| Município                         | 30                     | 1734  | 663   | 371   |
| OAB                               | 48                     | 1414  | 1359  | 355   |
| Parlamentar                       | 13                     | 511   | 1364  | 196   |
| Partido Político                  | 111                    | 902   | 2085  | 518   |
| Pessoa física                     | 271                    | 979   | 1129  | 469   |
| Sindicato de empregados           | 50                     | 1422  | 1894  | 386   |
| Sindicato patronal                | 49                     | 1107  | 2437  | 494   |
| STF                               | 27                     | 795   | 220   | 144   |
| União                             | 103                    | 1346  | 1447  | 314   |
| Universidades                     | 6                      | 1906  | 1031  | 151   |
| <b>Total Geral</b>                | <b>1529</b>            | <b>1157</b>                                       | <b>1588</b>   | <b>435</b>  |

A primeira constatação interessante é que quando o próprio STF atuou como parte, o que ocorreu na formulação de PSV, o caso foi julgado rapidamente. Os números estão abaixo da média nas três tabelas. Isso chama atenção para uma outra circunstância, particular ao procedimento das PSV. De acordo com o Regimento Interno, nos artigos 354-A a 354-G, é o próprio ministro presidente que funciona como uma espécie de relator no processo de análise de PSV, escolhendo quando ocorrerá a deliberação por parte da Comissão de Jurisprudência e, depois disso, quando a questão será submetida ao plenário. Portanto, trata-se de um processo excepcional em que a presidência reúne duas ferramentas diferentes de interferência na agenda do tribunal, o que pode justificar a análise mais acelerada. Acima, indiquei que a edição de

súmulas vinculantes foi uma prioridade na presidência do ministro Ricardo Lewandowski. Das 27 PSV, apenas uma não foi relatada pelo ministro Lewandowski, o que indica que, ao concentrar os poderes de agenda na presidência, o ministro conseguiu imprimir celeridade para cumprir a prioridade que foi estabelecida.

Na atuação dos relatores, a média de tempo entre a autuação e a primeira liberação foi de 1157 dias. Além da priorização de processos que tiveram o STF como parte, nota-se que os processos em que um parlamentar figurou como parte foram liberados, em média, 511 dias depois da autuação. Os 13 casos de parlamentares se dividiram em casos cíveis e penais, e variaram de liberações que foram de 7 a 3605 dias. O caso mais rápido foi o MS 33889, proposto pelo senador Álvaro Dias, para questionar a tramitação de uma medida provisória que, durante o processo legislativo, recebeu dezenas de emendas parlamentares que não tinham relação com o objeto principal – prática conhecida como contrabandos legislativos ou jabutis. A ação foi autuada no dia 18/11/2015, o ministro Roberto Barroso deferiu a liminar no dia seguinte, e liberou o caso para julgamento no dia 25/11/2015. Porém, até 2018 o caso não foi incluído no calendário pelos presidentes, e por isso perdeu o objeto.

A descrição desse caso se relaciona com os dados das outras colunas, porque, apesar de serem liberadas de forma célere pelos relatores, a média de tempo entre a liberação e a inclusão no calendário foi de 1364 dias, pouco abaixo da média total. Por outro lado, se for considerada a data da última liberação, a média é de 196 dias, o que pode indicar que uma vez iniciado o julgamento de casos com autoria de parlamentares, o presidente rapidamente incluí o caso novamente para deliberação.

Os casos propostos por órgãos do Legislativo Federal também receberam priorização, sendo os casos que possuem as menores médias em todas as colunas. Em conjunto, as duas informações sobre partes podem indicar que o status da parte pode ser um diferencial no tempo do processo, com uma preocupação dos atores do STF em anteder a demandas de parlamentares e órgãos do legislativo.

Ainda que preliminares, os dados indicam que existe algum tipo de priorização em relação às partes que atuam no STF. Ainda que não haja elementos para afirmar que as priorizações tenham ocorrido tão somente por conta do status da parte, como se disse no caso das ações propostas por parlamentares ou pelo legislativo federal, uma vez que outros fatores podem ser igualmente importantes, como a classe processual, o relator ou a saliência do caso, ao menos é possível afirmar que casos de partes diferentes tramitam em tempos diferentes, o que é um indício mínimo de algum tipo de priorização que leve em conta quem é a parte.

#### 4.5.2. Advogados no STF

O Estatuto da OAB dispõe que os advogados têm o direito a audiências com magistrados, independente de agendamento prévio. Por outro lado, a LOMAN indica que os magistrados têm o dever de atender aqueles que os procurarem em situações de urgência. Apesar de parcialmente diferentes, as duas leis convergem para a possibilidade de realização de audiências entre advogados e juízes.

No STF a situação não é diferente. Como apontou Juliana Cesário Alvim Gomes, essas audiências ocorrem, muitas vezes informalmente e de forma pouco transparente, sem uma padronização entre os gabinetes, ou mesmo a indicação de procedimentos para a designação de audiências em um mesmo gabinete<sup>346</sup>.

No artigo mencionado foram apontados os problemas que essa falta de padronização e de transparência podem gerar. O meu foco aqui é outro, busco investigar se a atuação dos advogados no STF é necessária para que um processo seja priorizado, ou se o tribunal e seus gabinetes lidam com os processos da mesma forma, independentemente de quem são os advogados que atuam ou de como tais advogados atuam.

Apesar do banco de dados trazer a possibilidade de catalogação dos processos a partir dos advogados, entendo que uma análise quantitativa não seria possível por duas razões. Em primeiro lugar porque seria difícil realizar uma classificação de escritórios, uma vez que normalmente possuem equipes especializadas em diferentes ramos do direito, ou em diferentes tipos de parte. Por exemplo, o mesmo escritório pode atuar como procurador de uma entidade da sociedade civil, ao mesmo tempo em que defende importantes interesses econômicos. Além disso, no banco de dados sempre indiquei como advogado do autor aquele que era indicado em primeiro lugar no cabeçalho do andamento processual no site do tribunal, mas muitas vezes esse não é o advogado responsável por atuar no STF, ou a atuação mais ativa no tribunal é empreendida por um advogado que representa um terceiro interessado ou *amicus curiae*. Por isso, a seção de baseou integralmente nas entrevistas realizadas com pessoas que atuaram ou atuam no STF.

---

<sup>346</sup> Juliana Cesario Alvim Gomes, “Cancelas invisíveis: ‘Embargos auriculares’, legitimidade ativa e permeabilidade social seletiva do Supremo Tribunal Federal”, *REI - Revista Estudos Institucionais* 6:1 (2020): 55-82.

A partir da análise das entrevistas, é possível dividir a atuação dos advogados em quatro tipos diferentes, a partir a ideia de quem seja o advogado, o tipo de atuação e o tipo de acesso ou influência. Como se notará, em alguma medida as classificações são intercambiáveis, e isso se explica tanto em virtude das orientações de cada um dos gabinetes, quanto da própria parte ou tema que aquele advogado representa no STF.

Em primeiro lugar, a tônica de boa parte das entrevistas foi em dois sentidos. De um lado, os entrevistados destacavam que a atuação dos advogados era essencial para que um processo tivesse prioridade. De outro lado, indicavam que a atenção dada aos advogados não dependia de suas projeções pessoais, e que todos eram tratados de forma igual. Isso é bem definido na fala de M2:

Quando o advogado da parte, o Procurador da República, ou um dos interessados legítimos, vinha me pedir preferência, eu sempre dei preferência. Eu puxava aquele processo para frente. Porque eu acho que se deve dar tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, portanto, quem é mais diligente merece um tratamento mais privilegiado (...).

Essa priorização parece decorrer da própria constatação de que o Supremo lida com um acervo muito grande de processos, e que organização interna divide esse acervo entre os servidores que atuam no tribunal. Por isso, na ausência de alguma sinalização de prioridade, os servidores estabelecem critérios próprios de análise. A atuação do advogado, se dirigindo até o tribunal para despachar com o ministro ou com o gabinete, cumpre a função de sinalizar uma preferência, fazendo com que o processo seja, de algum modo, pinçado entre aqueles que aguardam análise. Isso porque, uma vez designada a audiência com o advogado, muitas vezes se solicita que o servidor responsável analise o processo previamente, para que o ministro tenha informações sobre o processo na sua conversa com o advogado, e, uma vez feita essa análise, o processo já foi destacado e está pronto para ser preparado pelo assessor<sup>347</sup>.

---

<sup>347</sup> Curiosamente, um dos entrevistados até sugeriu que a audiência poderia atrasar a tramitação, em virtude dessa organização, nas palavras de A15: “Eu tenho inclusive um dado, do gabinete atual que eu atuo. Todo mundo que liga para a chefe de gabinete e pede preferência tem essa preferência atendida, independente de quem seja, se é a parte ou o seu advogado. Isso nem passa pelo ministro. É uma forma da gente fazer preferência. E a gente pode contar isso, ou seja, ligue e peça preferência. Obviamente, o gabinete tem 2 mil processos, se as 2 mil partes pedirem preferência vai ser aquela briga de quem ligou primeiro, porque ali você tem uma ordem cronológica das preferências. Chegou o pedido de preferência, a chefe de gabinete imediatamente envia um e-mail para o assessor ou assistente que está com aquele processo, e é feita uma lista. Como são poucos processos, por incrível que pareça, dividido ali entre 40 assessores, que têm caixas de processos individuais, cada um recebe cerca de três preferências por mês, então elas são realmente atendidas. Essa atuação específica é muito eficiente, e os advogados



Portanto, a primeira divisão levaria em conta a atuação ativa ou não dos advogados. De acordo com os relatos das entrevistas, apenas aqueles advogados que fossem diligentes o suficiente, no sentido de se buscarem o tribunal, receberiam prioridade na análise de seus processos. Os advogados que não buscassem o tribunal, por conta disso, não contariam com prioridade na análise.

Os relatos das pessoas que trabalharam e trabalham no tribunal, ministros e servidores, quase sempre são no sentido de que não há qualquer distinção no acesso por parte dos advogados, ou seja, todos que quisessem poderiam atuar de forma diligente. Mesmo se tomada como uma descrição fiel da realidade, essa narrativa já deveria lidar com uma dificuldade prática, que é o fato de que nem todas as partes e advogados têm condições de se dirigirem até Brasília para que seja realizado esse acompanhamento mais próximo do processo. No entanto, mais do que isso, parece existir uma divergência entre as percepções dos que trabalham no tribunal e dos advogados que lá. Como aponta ADV1:

E tem juízes, inclusive, que fazem a diferenciação. Então existe uma espécie de eletividade com quem você lida ou recebe. E isso eu acho muito ruim, porque atrapalha o exercício da advocacia e o exercício do contraditório. Além disso, acaba transformando a advocacia em uma espécie de lobismo, porque tem aqueles que têm acesso e aqueles que não têm acesso, e o acesso aqui é por razões pessoais, convívio acadêmico, convívio social, convívio institucional, que seja, mas essa é uma dinâmica que acontece. Eu acho que isso é uma coisa que nós ainda temos que melhorar no sistema judicial brasileiro, porque isso afeta, primeiro, o equilíbrio das partes, evidentemente,

---

não sabem. Essa é a realidade desse gabinete. Mas eu sei que nos outros gabinetes também há esse cuidado com o advogado. Por isso, essa diligência de ir conversar com o ministro, de pedir horário, de apresentar memoriais, tudo isso conta positivamente, para que o processo saia da inércia. Porque, na verdade, quando nós somos assessores, você vai o olhar o processo porque foi pedida preferência, e você vai olhar do que se trata. Se você vai olhar do que se trata, você já faz o processo. Como você não tem nenhum tipo de obrigação legal de escolha, só de ter tido o trabalho de abrir, de olhar, você já faz o processo para ganhar tempo. (...) É a diligência mesmo do processo. Às vezes, é até frustrante, porque o advogado insiste em marcar audiência com o ministro, daí a chefe de gabinete consegue marcar com o ministro porque o advogado insistiu. (...). Só que a audiência vai ser marcada para daqui a 4, 5 semanas, e a gente já olhou o processo para fazer um briefing para o ministro. Quando ele recebe o advogado, ele já tem ali um briefing do que se trata, uma pesquisa inicial. E aí, por causa da audiência marcada a gente precisa segurar o processo. A parte mal sabe que quando ela quer fazer o processo andar, ela só precisa pedir a preferência, e aí a providência sairia no outro dia. Se ela pediu audiência com o ministro, e foi concedida, a providência vai demorar dois meses para sair”.

porque os advogados que têm acesso são mais caros do que os outros advogados, o que acaba elitizando as demandas a partir dessa dinâmica.

De acordo com um advogado que atua de forma recorrente no STF, existe uma análise sobre quais são casos que mereceriam uma audiência com os ministros, e naqueles em que não há uma convergência de interesses, entre a agenda do ministro e o interesse que o advogado defende no tribunal, características e relações pessoais dos advogados podem fazer a diferença. Nas palavras de ADV2:

Se o caso for de interesse privado, interesses mais particulares, há maior dificuldade para marcar a audiência. Nesses casos é que eu tenho a impressão que o nome do advogado, e talvez a relação ou o prestígio que o advogado tem com alguns ministros, pode fazer diferença.

A mesma afirmação foi feita por ADV4, que, perguntado sobre se a atuação dos advogados era decisiva para que o processo fosse destacado da pilha de processos, disse:

É decisiva, e esse é um ponto que o Supremo merece crítica, como aliás a maior parte dos tribunais brasileiros. Os ministros são seletivos sim, eles não tratam igualmente nem advogados, nem as partes. Como eles têm uma quantidade muito grande de processos, eles acabam restringindo a quantidade de audiências concedidas. O problema está aí. O ministro que não recebe todos, indistintamente, mas recebe alguns advogados ou partes, abre espaço para que o acesso seja vendido. Então, às vezes até sem que o próprio ministro saiba, o acesso acaba sendo vendido, a verdade é essa. O acesso se torna algo monetizável. Eu acho que realmente os ministros falham nesse ponto, pois deveriam atender indistintamente os advogados, nem que fosse por cinco minutos. (...)

Esses relatos de distinções entre o acesso que alguns advogados receberiam nos gabinetes também foi compartilhado por A8, que trabalhou em mais de um gabinete do STF. Apesar de frisar que essa distinção perdeu força, se comparado o momento atual com o passado do tribunal, ele afirmou:

Em geral, os ministros recebem os advogados. É claro que tem aqueles advogados mais nobres que outros, que conseguem mais vezes, mais audiências, mais tudo. E esses sim pressionam (...) eles são amigos, basta chegar em uma *live* e pedir para o ministro colocar o processo. É claro que isso existe, mas também já foi muito maior. Geralmente, esses advogados têm por trás uma causa ou uma parte maior, então às vezes a prioridade é pela parte que está lá. Dizer que o processo não tem capa é mentira. Claro que é mentira. A depender da agenda pessoal do ministro ou de suas amizades, a verdade é essa. Se você chegar lá, um Zé das Couves, e vai pedir para preferência para o processo de um traficante, isso é uma coisa. Outra é se chegar o Nabor Bulhões e vai pedir preferência para o traficante. Ou um advogado como o Toron, um Kakay, senhor bermudas (...). Então, assim, Torons, Kakays, vivem disso, vivem dessa influência, e ganham muito dinheiro vendendo essa influência. Mas essa influência já foi bem maior, apesar de ainda existir. (...). Hoje está mais democrático, com o peticionamento eletrônico, etc. Agora, para o olhar atento sobre o processo, ainda existe uma certa preferência. Percebe a diferença? Não na tramitação em si, e não necessariamente no resultado do julgamento. Às vezes você pode pegar um processo da defensoria, o que a gente mais faz é dar provimento para processo da defensoria, e o defensor não procurou o gabinete, mas a gente viu que era necessário. Agora, evidente que há uma maior preocupação até para negar o pedido de um advogado de maior envergadura, então aí o ministro já libera o processo para plenário, faz monocrática, faz um voto mais adensado, estuda mais o processo, porque sabe que o advogado vai fazer sustentação oral. Isso existe, mas não acho que é mais determinante para o julgamento em si, como era antigamente, de que se o advogado não fosse lá, o processo não era julgado. Hoje, vai julgar, e vai julgar rápido, mas pode não julgar com a atenção, porque muitos gabinetes não olham, delegam isso completamente.

Os relatos acima ajudam a entender como é o acesso dos advogados aos gabinetes, e permitem classificar os advogados em mais dois tipos. A divisão entre os advogados que buscam o tribunal ativamente e os que não buscam já foi realizada e, apesar do relato de A8, a tônica das entrevistas foi no sentido de que o advogado que não busca o tribunal não terá prioridade. Entre aqueles que atuam com proatividade, também é possível dividir a atuação entre aqueles que possuem acesso aos gabinetes e aqueles que não possuem acesso aos

gabinetes. Esse acesso, como visto acima, parece variar em relação ao tema levado ao tribunal e a própria dimensão da causa, no entanto, existem advogados que contam com um acesso especial, e que conseguem acessar os gabinetes mesmo que defendam interesses privados, para utilizar o mesmo termo empregado por ADV2.

Portanto, os advogados poderiam ser classificados quanto à proatividade em: i) advogados que procuram os gabinetes para pedir preferência ou audiência; ii) advogados que não procuram os gabinetes; e quanto ao acesso: iii) advogados que conseguem audiências com os ministros; iv) advogados que não conseguem audiências.

Dentro dos advogados que conseguem o acesso, o relato de A8 sugere que há um tratamento ainda mais favorável aos advogados de renome. Além de contar com o acesso aos gabinetes para a defesa de quaisquer causas, esses advogados teriam um tratamento prioritário em suas causas mesmo que não se dirigissem para o tribunal com pedidos de audiência e de preferência. Nas palavras de M4:

O tratamento deve ser um tratamento linear, sem se distinguir. Claro que se você recebe, por exemplo, o seu professor, Virgílio, ou o pai dele, você tem uma deferência especial. O mesmo para o professor Ives Gandra, ou o Celso Antônio Bandeira de Mello, que vinha muito pouco ao tribunal. Até pela admiração nutrida, você busca, de certa forma, agilizar a tramitação do processo, para proceder a entrega jurisdicional em tempo, como preconiza a Constituição. É interessante que a Constituição preconiza, mas é uma norma que tem uma eficácia relativa.

Outro ministro entrevistado também confessou a priorização de advogados de renome, nas palavras de M5: “Claro que advogados de renome acabam tendo um papel importante, eles têm acesso, podem conseguir marcar audiência com maior rapidez. Então isso também pode acontecer”.

Mas a forma de tratamento de advogados de renome parece ter sido mais bem descrita pelo relato de A7, quando descrevia os fatores que, no seu trabalho, melhor sinalizavam a importância de um caso, e a necessidade de priorizá-lo:

Eu falo, a título pessoal, que quando eu vejo instituições de maior renome, grandes professores, grandes advogados, em determinadas causas isso é que me atrai atenção para o processo, para a relevância do tema, ou para o teor da

manifestação. Até poderia te dizer, não exatamente de processo, mas eu já peguei casos que tem, por exemplo, a Conectas, que é do Oscar Vilhena, e normalmente quando eu pego uma manifestação da Conectas eu já vejo com bastante cuidado, porque eu sei que é uma organização séria, de profissionais capacitados, então eu analiso com bastante cuidado, não só o processo, como o conteúdo daquela manifestação.

A diferenciação dos advogados de renome também foi apontada por A6, em resposta que tratou das formas e da importância da atuação dos advogados:

É claro que nas causas penais os advogados famosos aparecem bastante. Todo mundo sabe, todo mundo sabia, até 2, 3 anos atrás, quem eram os advogados que trabalhavam com delações premiadas, quem foram os advogados que foram vencedores em alguns itens ou para alguns réus no Mensalão ou no Petrolão. Então essas pessoas acabam ganhando uma dimensão maior do que as outras. Isso é verdade, não tem jeito, é verdadeiro.

Esse tratamento diferenciado dos advogados de renome, que ganham mais acesso, ou até mesmo tornam evidente a importância de um determinado caso, parece se relacionar com uma confiança maior que os ministros atribuem a advogados que atuam há muitos anos no tribunal. Essa circunstância também foi descrita por Perry, ao descrever possíveis fatores que fariam com que um caso fosse selecionado para julgamento pela Suprema Corte dos Estados Unidos<sup>348</sup>. Nas entrevistas, houve quem fizesse exatamente a mesma relação. Nas palavras de A10:

Há advogados que estão há anos militando no tribunal, e que ganham uma confiança dos ministros, porque fazem um trabalho sério. Não mentem, não tentam enganar os ministros. Eles têm uma atuação muito boa, e sabem diferenciar realmente aquilo que é essencial do que é acidental, o que é circunstancial e o que é realmente relevante. Então são vozes muito ouvidas, como é a voz do AGU, que tem um discernimento muito grande. (...) Há advogados renomados que pegam causas que não são muito grandes, mas são ouvidos, indicam que as causas precisam ser definidas e os seus impactos, e

---

<sup>348</sup> Perry, *Deciding to decide* (n. 203).

essas ponderações são ouvidas. As pessoas que estão militando há 10, 20 anos no tribunal, ganham uma reputação, boa ou ruim, e os vários que têm uma reputação boa são muito confiáveis, os ministros ouvem. E eles também não vão gastar esse prestígio com questões que envolvem, por exemplo, apenas um interesse pecuniário do advogado. Eles têm um certo discernimento, de que algo precisa ser resolvido porque tem um impacto grande na primeira instância, por exemplo. (...)

Poucos entrevistados relativizaram a importância que uma atuação proativa dos advogados tem para a priorização de um processo no STF. Mesmo quem defendeu que os advogados eram tratados de forma igual no tribunal deu indícios de que essa igualdade é relativa, e que compreenderia apenas aqueles advogados que compareciam ao tribunal, o que sugere uma atuação seletiva do tribunal nas priorizações.

#### 4.5.3. *Amicus curiae*

Os *amicus curiae* são terceiros interessados na matéria que está sendo discutida em um processo. A previsão da participação de *amicus curiae* foi prevista inicialmente na lei que regulamentou o procedimento das ADI e ADC, mas o acesso foi rapidamente expandido para outras ações, e hoje, o Código de Processo Civil, no Art. 138, autoriza a intervenção em todo e qualquer caso<sup>349</sup>. Para que um terceiro interessado participe de um processo no STF, é necessário que ele peticione ao tribunal requerendo a participação, e que o relator o autorize. Como regra, a decisão do relator não é passível de recurso.

Em relação à influência dos *amicus curiae* no tempo do julgamento de um caso, é possível especular que isso pode se dar de diferentes formas<sup>350</sup>. Em primeiro lugar, a atuação

---

<sup>349</sup> Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*.

§ 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

<sup>350</sup> Juliana Cesario Alvim Gomes, *Por um constitucionalismo difuso: Cidadãos, movimentos sociais e o significado da Constituição*, Salvador: Editora JusPodivm, 2020; Almeida, “Capacidades institucionais dos *amici curiae* no Supremo Tribunal Federal: acessibilidade, admissibilidade e influência” (n. 341); Damares Medina, *Amigo da corte ou amigo da parte? Amicus curiae no Supremo Tribunal Federal*, Brasília: Instituto Brasiliense de Direito

pode alongar o procedimento, uma vez que os ministros precisarão lidar com as manifestações dos *amicus curiae* no processo, tanto escritas, antes do início do julgamento, quanto orais, durante o julgamento. Nessa perspectiva, a atuação dos *amicus curiae* poderia representar uma demora maior no julgamento de um processo. Por outro lado, a participação de *amicus curiae* em um determinado processo poderia chamar atenção para a relevância do caso, em uma hipótese de que a participação sinalizaria a necessidade de priorização do processo.

Tabela 13 – Número de casos com participação de *amicus curiae*

| <i>Amicus Curiae</i> | Joaquim Barbosa    | Ricardo Lewandowski | Cármem Lúcia       | Dias Toffoli      | Total Geral        |
|----------------------|--------------------|---------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| Não                  | 870 (86%)          | 1587 (71%)          | 646 (61%)          | 411 (55%)         | 3514 (70%)         |
| Sim                  | 145 (14%)          | 644 (29%)           | 419 (39%)          | 333 (45%)         | 1541 (30%)         |
| <b>Total Geral</b>   | <b>1015 (100%)</b> | <b>2231 (100%)</b>  | <b>1065 (100%)</b> | <b>744 (100%)</b> | <b>5055 (100%)</b> |

A tabela acima indica uma tendência de aumento progressivo de casos que contam com *amicus curiae* nos calendários de julgamento ao longo das presidências<sup>351</sup>. De 14% na presidência de Joaquim Barbosa, o número saltou para 45% na presidência de Dias Toffoli, o que pode indicar que cada vez mais a presença de *amicus curiae* é considerada uma característica para revelar a importância dos casos. Essa tendência parece ser confirmada por outros atores. Por exemplo, ao ser perguntado sobre a importância dos *amicus curiae*, e se buscava instituições para construir um litígio no STF, ADV2 respondeu:

A gente faz isso de uma maneira relativamente contida, ou seja, a gente busca acionar, por exemplo, os amici para reforçar a causa, porque há uma dimensão de que uma causa sem nenhum *amicus curiae* dá a impressão de uma certa fraqueza, de que a causa não mobilizou. Para além da discussão sobre o número e a própria relevância dos amici, há uma dimensão associada ao fato de que você mostra que a ação mobiliza, de que ela consegue arregimentar outros grupos, de que não é um movimento isolado. E isso, às vezes, a gente precisa fazer uma busca ativa pelos amici.

Público (Dissertação de mestrado), 2008. Os trabalhos de Medina e Almeida apontam como a presença de *amicus curiae* em um processo pode contribuir para um julgamento favorável da causa.

<sup>351</sup> Esse aumento pode representar tanto uma certa popularização no acesso de *amicus curiae*, o que indicaria que *amicus curiae* participam em mais processos, quanto a percepção de que casos com *amicus curiae* são mais relevantes, ainda que essa participação não tenha sido ampliada ao longo do tempo, o que indicaria um foco na seleção de casos com *amicus curiae*. As duas tendências, se existirem, não se excluem.

Na elaboração do banco de dados, os *amicus curiae* foram apontados a partir de uma perspectiva quantitativa, isto é, em relação a cada um dos 1529 processos foram apontados quantos *amicus curiae* participaram. Em primeiro lugar, dos 1529 processos, houve a participação de *amicus curiae* em 426 processos, e não houve intervenção de *amicus* em 1103 casos. Essa participação variou muito em número, indo de 1 *amicus* até 115. A primeira análise possível leva em conta duas perguntas que advém desses dados: i) processos com *amicus curiae* tramitam, em média, de forma mais rápida?; ii) processos com mais *amicus curiae* tramitam, em média, de forma mais rápida do que processos com menos?

Tabela 14 – Média de tempo entre os principais marcos temporais, a partir da existência ou não de *amicus curiae*

| <i>Amicus curiae</i> | Nº de processos | Média de Tempo autuação/primeira liberação | Média de Tempo primeira liberação/sessão de julgamento | Média de Tempo última liberação/sessão julgamento |
|----------------------|-----------------|--|--|---|
| Não                  | 1103            | 1128                                       | 1802   | 467   |
| Sim                  | 426             | 1230                                       | 1101   | 363   |
| <b>Total Geral</b>   | <b>1529</b>     | <b>1157</b>                                | <b>1588</b>  | <b>435</b>  |

A tabela acima leva em conta três marcos temporais diferentes para avaliar o tempo dos processos. O primeiro é aquele em que o processo fica em poder do relator, entre a autuação e a primeira liberação para julgamento. Aqui, foram considerados 1529 processos, desconsiderando as repetições, uma vez que a data da autuação e a primeira liberação se repetem todas as vezes em que o processo aparece no banco de dados – caso ele seja incluído, por exemplo, em mais de uma sessão de julgamento. Por outro lado, as outras duas colunas medem o tempo em que o processo ficou em poder do presidente, e por isso foram consideradas as repetições, chegando ao número de 5055 casos considerados.

Os números sugerem que a presença de *amicus curiae* é indiferente para a atuação do relator, isto é, a existência ou não de *amicus curiae* não faz com que um processo seja liberado para julgamento de forma mais rápida, mas também não há um demora significativa, se comparados com os processos em que não há *amicus*. Porém, quando o poder de agenda é do presidente, é possível notar que a média de tempo para que o processo seja incluído no calendário de julgamentos é menor nos processos que contam com *amicus curie*, o que pode sinalizar que esses processos são tidos como mais relevantes.



Tabela 15 – Média de tempo entre os principais marcos temporais, a partir da quantidade de *amicus curiae*

| Número de amicus   | Número de processos | Média de Tempo autuação/primeira liberação | Média de Tempo primeira liberação/sessão de julgamento | Média de Tempo última liberação/sessão de julgamento |
|--------------------|---------------------|--|--|--|
| 0                  | 1103                | 1128                                       | 1802   | 467  |
| 1                  | 124                 | 1474                                       | 1481   | 590  |
| 2 a 5              | 189                 | 1139                                       | 970  | 297  |
| 6 a 10             | 58                  | 1009                                       | 981  | 255  |
| 11 a 15            | 19                  | 1333                                       | 657  | 259  |
| 16 a 20            | 14                  | 1153                                       | 522  | 142  |
| Mais de 20         | 22                  | 1180                                       | 1441   | 267  |
| <b>Total Geral</b> | <b>1529</b>         | <b>1157</b>                                | <b>1588</b>  | <b>435</b>   |

A tabela acima relaciona o número de *amicus curiae* e as informações sobre os tempos dos processos. A ideia foi verificar se o número de *amicus curiae*, por si só, influenciaria de forma positiva ou negativa na priorização dos processos pelos relatores e presidentes. Essas duas tendências também foram mencionadas nas entrevistas. Como influência positiva, dois motivos diferentes poderiam depor a favor da quantidade de *amicus curiae*.

De acordo com um assessor, a quantidade de *amicus curiae* seria positiva por uma relação com o trabalho diário. Cada petição de *amicus* geraria um alerta para o assessor responsável pelo processo no sistema do STF, por isso, muitos *amicus* geraria mais trabalho. Quando o assessor sentisse que o processo seria inundado por *amicus*, a rápida análise, com a liberação para o julgamento, poderia ter o efeito de evitar que novos pedidos fossem realizados. Por exemplo, A9:

A participação de *amici* é muito importante, e é levada em conta, porque cada vez que um *amici* ingressa no processo, você recebe um alerta no seu e-mail, de que houve uma movimentação, então você começa a monitorar que aquele processo ali ele está sendo acompanhado pela sociedade. E aquele acompanhamento pela sociedade e pelos *amici curiae* faz com que aumente a sua pressão de dar uma resposta. Então o mero peticionamento por *amici curie* já gera um alerta dentro do gabinete<sup>352</sup>.

<sup>352</sup> Em sentido semelhante, A7: “Quando há muitos pedidos nesse sentido, geralmente você acaba reanalisando aquele processo várias vezes, ou você acaba informando, por várias vezes, que aquele processo teve um

A quantidade de *amicus* também chamaria a atenção para a relevância do caso, independentemente de quais instituições solicitaram a participação. A ideia é a de que causas importantes e com grande repercussão “chamariam” *amicus curiae*, e por sua vez, a grande participação seria um termômetro de grandes causas. Por exemplo, A14:

Do ponto de vista interno, como o ministro tem essa postura muito receptiva aos *amici*, eu acho que a quantidade não faz muita diferença para acelerar a liberação do processo, porque não vai fazer diferença, já que ele vai admitir a participação até o início do julgamento. (...) Agora, para nós, na assessoria, é a quantidade é uma sinalização de relevância. “Por que tanta gente quer entrar nesse processo? Qual é o interesse em jogo? Recebi 10 alertas ontem”. Nós recebemos os alertas por e-mails, e quando olhamos são os *amici*. É uma sinalização de que aquela questão, aquele processo, aquele interesse em jogo, envolve muitas questões controvertidas

Por outro lado, uma grande participação de *amicus* em um processo também é vista como negativa, uma vez que isso demandará mais tempo para a análise das petições, além de tornar a demanda mais complexa. Nesse sentido, A1:

O número, realmente, é uma coisa que atrapalha. Muitas vezes as peças vinham dizer que a causa era relevante, que precisavam ser analisadas logo, e só o fato delas estarem chegando já era um elemento que atrapalhava o andamento da coisa, por todo o trabalho que tinha que ser feito, de juntada da peça, de análise. Então, às vezes, eles queriam contribuir, mas acabavam, de certa forma, atrapalhando, nesse aspecto mais prático, e com peças que não contribuía quase com nada<sup>353</sup>.

Os números da tabela 15 não indicam uma diferença significativa entre os processos com mais ou menos participação de *amicus curiae*, o que sugere que a mera quantidade de

---

andamento. Isso acaba gerando uma necessidade, uma avaliação de que a gente precisa dar uma solução para aquele processo. Isso ocorre, não precisa ser necessariamente um despacho pessoal. Quando há várias petições, vários pedidos de ingresso, várias notícias de que aquele caso está sob a relatoria do ministro, a gente tem esse cuidado, e acho que o ministro também tem essa percepção, da necessidade de analisar com mais calma ou até de dar um andamento nesse processo”.

<sup>353</sup> Em sentido semelhante, A1, A5, A10 e A15.

*amicus curiae*, por si só, não influencia na priorização dos casos para liberação para o julgamento, pelos relatores, e na inclusão do calendário de julgamento, pelos presidentes. Isso também foi corroborado por alguns dos entrevistados. Por exemplo, A10:

Mas o número de amigos da corte não influenciava, ou, se influenciava, era até de forma negativa, porque aumentava o número de sustentações orais, e aí você precisava calibrar a pauta. Se há muitas sustentações orais, não vai dar tempo de julgar muitos casos na sessão<sup>354</sup>.

Se a quantidade de *amicus curiae* em um caso pode não revelar, por si só, a sua importância, e a necessidade de priorizar a análise de determinado processo, a presença de entidades consolidadas em determinado ramo do direito parece ligar o alerta de que alguns casos merecem mais atenção do que outros. Isto é, entrevistados mencionaram que a influência dos *amicus* residiria na qualidade de suas manifestações, e não na quantidade. A11 sugeriu, por exemplo, que a seriedade e a qualidade de certas instituições determinavam a importância do caso, e que a ausência das instituições em processos que traziam discussões afeitas aos seus objetivos era sentida<sup>355</sup>.

Além de sugerir o peso da qualidade das manifestações, os entrevistados se referiram a diversas instituições que sinalizariam a importância de uma análise diferenciada para os casos, como a Conectas<sup>356</sup>, a Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ<sup>357</sup>, o Instituto Igarapé<sup>358</sup>, a organização Todos pela Educação<sup>359</sup>, a OAB<sup>360</sup>, a FIESP<sup>361</sup> e a FEBRABAN<sup>362</sup>.

Em conclusão parcial, é possível afirmar que, de acordo com dados quantitativos, os casos que contam com *amicus curiae* tramitam de forma mais célere nos momentos em que o poder está nas mãos da presidência, isto é, após a liberação pelo relator. Todavia, a quantidade de *amicus curiae* não parece influenciar a tramitação, nem para acelerar e nem para tornar mais

---

<sup>354</sup> A6, no mesmo sentido, declarou: “Mas eu não me lembro de ter visto nenhum ministro eleger que tal tema devesse estar na pauta ou não pela quantidade de amici curiae, eu nunca vi isso”.

<sup>355</sup> “(...) A qualidade, a seriedade acadêmica, de campo, dessas clínicas, dessas instituições, elas dizem muito sobre o caso que elas escolheram”. “Quando você vê uma questão de grande saliência moral, ou de saliência política, e você começa a enxergar que as instituições que existem para isso não estão ali, isso é importante, eu sempre percebi isso”.

<sup>356</sup> A9, A11, A14, ADV2, ADV3.

<sup>357</sup> A9, A11, A14.

<sup>358</sup> A8, A9, ADV3.

<sup>359</sup> A9.

<sup>360</sup> A9.

<sup>361</sup> ADV2.

<sup>362</sup> ADV2.

demorada a análise. Por outro lado, as entrevistas sugerem que a priorização pode levar em conta a qualidade das manifestações, que é aferida, sobretudo, a partir do peso de certas instituições, algumas das quais explicitamente mencionadas pelos entrevistados.

#### **4.6. Características dos casos: origem, assunto e tipo de questão**

Em razão de suas muitas competências, todas as questões jurídicas podem ser decididas pelo STF, desde as questões constitucionais sobre direitos fundamentais, até discussões sobre a aplicação da lei penal ou sobre a obrigatoriedade do pagamento de determinado tributo. Além disso, pela ampla competência recursal do tribunal, os casos que chegam ao STF podem ter origem nas instâncias inferiores dos diferentes estados brasileiros. Esses assuntos, fruto de origens diversas, podem ser resolvidos pelo STF a partir de diferentes tipos de decisões por peculiaridades das leis processuais brasileiras. Isto é, os assuntos podem ser decididos liminarmente, no mérito, e podem ainda ser decididos em recursos internos. Por exemplo, em uma ADI é possível que seja formulado um pedido cautelar, e o relator libere o julgamento da liminar para a decisão do plenário. Decidida a liminar, o relator pode determinar a instrução do processo e, uma vez finalizada, ele libera o mérito da questão para o plenário. Findo o julgamento do mérito, e publicado o acórdão, algum ponto da decisão pode ser contraditório ou obscuro, e por isso a parte apresenta embargos de declaração, para que o tribunal resolva a dúvida. Novamente, o relator libera o recurso interno para a pauta do plenário, que julgará o mesmo processo pela terceira vez.

O objetivo do tópico é investigar se esses três fatores influenciam no tempo dos processos, isto é, se o assunto tratado, o estado de origem e o tipo de questão fazem com que os processos sejam liberados pelos relatores e incluídos no calendário pelos presidentes de forma mais rápida.

Tabela 16 – Número de processos e média de tempo entre os principais marcos temporais, a partir da origem do processo

| Estado de origem              | Número de processos | Média de Tempo autuação/primeira liberação | Média de Tempo primeira liberação/ sessão de julgamento | Média de Tempo última liberação/ sessão julgamento |
|-------------------------------|---------------------|--|---|--|
| Acre                          | 9                   | 934  | 788   | 170  |
| Alagoas                       | 22                  | 1026                                       | 1410  | 394  |
| Amapá                         | 12                  | 728  | 1722  | 419  |
| Amazonas                      | 13                  | 639  | 2403  | 370  |
| Bahia                         | 27                  | 1681                                       | 2149  | 401  |
| Ceará                         | 21                  | 1041                                       | 2324  | 277  |
| Distrito Federal              | 537                 | 1059                                       | 1349  | 364  |
| Espírito Santo                | 17                  | 2168                                       | 1799  | 878  |
| Goiás                         | 19                  | 1296                                       | 1239  | 419  |
| Maranhão                      | 12                  | 1483                                       | 2487  | 982  |
| Mato Grosso                   | 33                  | 2234                                       | 1528  | 392  |
| Mato Grosso do Sul            | 20                  | 1124                                       | 951   | 396  |
| Minas Gerais                  | 85                  | 1137                                       | 1777  | 414  |
| Pará                          | 18                  | 668  | 898   | 319  |
| Paraíba                       | 15                  | 1157                                       | 608   | 243  |
| Paraná                        | 79                  | 1246                                       | 1822  | 400  |
| Pernambuco                    | 20                  | 1297                                       | 1123  | 373  |
| Piauí                         | 10                  | 714  | 491   | 178  |
| República Italiana            | 1                   | 1628                                       | 149   | 149  |
| República Oriental do Uruguai | 1                   | 583  | 442   | 442  |
| Rio de Janeiro                | 94                  | 1364                                       | 1695  | 644  |
| Rio Grande do Norte           | 44                  | 621  | 2692  | 767  |
| Rio Grande do Sul             | 138                 | 1107                                       | 1911  | 496  |
| Rondônia                      | 19                  | 1255                                       | 1548  | 304  |
| Roraima                       | 18                  | 643  | 1713  | 528  |
| Santa Catarina                | 68                  | 1065                                       | 1754  | 377  |
| São Paulo                     | 152                 | 1370                                       | 1623  | 611  |
| Sergipe                       | 17                  | 838  | 1528  | 166  |
| Tocantins                     | 8                   | 1328                                       | 2581  | 515  |
| <b>Total Geral</b>            | <b>1529</b>         | <b>1157</b>                                | <b>1588</b>   | <b>435</b>   |

As primeiras colunas, com o número de processos e a média de tempo entre a autuação e a primeira liberação, levaram em conta a quantidade de processos excluindo as repetições, enquanto as outras duas consideram todos os processos que foram incluídos nos calendários de

juízo, considerando também as repetições. Inicialmente, o que se nota é que a maior quantidade de ações teve origem no próprio Distrito Federal, o que é natural, uma vez em que a maior parte das ADI são autuadas como tendo o Distrito Federal como origem.

Houve grande variação nos tempos de julgamento, não sendo possível encontrar um padrão de priorização de casos com origem em determinado estado, ou, pelo contrário, que casos de certos estados fossem preteridos. No período, a composição do tribunal foi predominante de estados do Sudeste e Sul, mas não há indícios de que isso se refletiu na priorização de demandas com origem de certos estados na pauta.

Poucas entrevistas se referiram ao peso do estado de origem na determinação do tempo do processo. Aqueles que apontaram uma possível priorização mencionaram outros fatores que contribuiriam para isso, como o estado ou a instituição de origem do ministro e o tema da ação. Por exemplo, ministros que atuaram como juízes em determinado tribunal de justiça priorizariam determinado estado, e o mesmo ocorreria com ministros que atuaram como procuradores do seu estado de origem<sup>363</sup>.

Quanto aos assuntos, um alerta prévio é necessário. A classificação dos assuntos é realizada pelos autores da ação no momento do protocolo da ação, a partir da combinação de categorias indicadas pelo CNJ, e não há um parâmetro muito bem definido para que isso ocorra – para que um autor classifique com precisão o assunto. Por conta disso, é possível que um mesmo tema, tratado em processos diferentes, seja classificado de formas diferentes, a depender da análise dos autores. Essa circunstância, por óbvio, pode ter impacto na tabela a seguir, que leva em conta, portanto, a classificação de temas do próprio site do STF.

---

<sup>363</sup> Não foi possível utilizar os trechos das entrevistas sem identificar os ministros que foram mencionados. Por isso, para preservar a identidade dos entrevistados, eles foram omitidos.

Tabela 17 – Número de processos e média de tempo entre os principais marcos temporais, a partir do assunto do processo.

| Assunto   | Número de processos | Média de Tempo autuação/primeira liberação | Média de Tempo primeira liberação/sessão de julgamento | Média de Tempo última liberação/sessão julgamento |
|---|---------------------|--|--|---|
| Assunto para processo antigo                                | 2                   | 5753                                       | 6693   | 1012  |
| Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público | 810                 | 1152                                       | 1777   | 483   |
| Direito Civil   | 39                  | 1946                                       | 2723   | 1346  |
| Direito da Criança e do Adolescente                         | 3                   | 2825                                       | 1056   | 202   |
| Direito do Consumidor                                       | 13                  | 657  | 1358   | 476   |
| Direito do Trabalho   | 58                  | 1176                                       | 1761   | 404   |
| Direito Eleitoral   | 22                  | 231  | 315  | 146   |
| Direito Eleitoral e Processo Eleitoral                      | 25                  | 509  | 1096   | 156   |
| Direito Eleitoral e Processo Eleitoral do STF               | 1                   | 489  | 1899   | 687   |
| Direito Internacional                                       | 7                   | 830  | 536  | 192   |
| Direito Penal   | 114                 | 879  | 912  | 217   |
| Direito Previdenciário                                      | 18                  | 1321                                       | 890  | 395   |
| Direito Processual Civil e Do Trabalho                      | 86                  | 1069                                       | 1372   | 324   |
| Direito Processual Penal                                    | 96                  | 689  | 575  | 263   |
| Direito Processual Penal Militar                            | 3                   | 105  | 148  | 148   |
| Direito Tributário  | 211                 | 1473                                       | 1613   | 402   |
| Não Disponível  | 15                  | 2378                                       | 1828   | 220   |
| Poder de Polícia  | 1                   | 16   | 9380   | 276   |
| Registros Públicos  | 5                   | 1993                                       | 2597   | 319   |
| <b>Total Geral</b>  | <b>1529</b>         | <b>1157</b>                                | <b>1588</b>  | <b>435</b>  |

Em relação aos temas, os entrevistados normalmente indicaram que dois temas teriam a predileção dos ministros na liberação dos processos e na inclusão no calendário de julgamentos: direitos fundamentais e casos penais.

No caso de direito penal, isso envolve várias peculiaridades, como a presença ou não de réu preso<sup>364</sup> ou se o processo faz parte de alguma operação, como a Lava-Jato<sup>365</sup>, e a priorização

<sup>364</sup> A7: “Um critério que eu não coloquei, mas que a gente também leva muito em conta, é se é caso de réu preso ou não. Se é caso de réu preso, a gente sempre analisa para dar prioridade. Analisamos o tempo da prisão, e quanto maior o tempo da prisão maior é o senso de urgência pra atuar naqueles casos”.

<sup>365</sup> A7: “Por exemplo, a gente tem vários casos de operação, no nosso gabinete, que pegam a questão da Lava-Jato. Então, se há alguma distribuição por prevenção, de alguma operação, a gente já sabe que aquele é um caso mais

de inquéritos<sup>366</sup>. Houve relatos também de que os processos criminais recebiam tanta prioridade de alguns ministros, que quando eles ocuparam a presidência, chegaram a dedicar as sessões das quintas-feiras apenas para o julgamento de casos criminais<sup>367</sup>.

Ao olhar a tabela acima, é possível verificar que, de fato, há uma priorização dos casos envolvendo Direito Penal e Direito Processual Penal, tendo em vista que os casos envolvendo esses apresentaram médias de tramitação inferiores à média total em todos os três marcos temporais selecionados. Por exemplo, a média de tempo entre a última liberação e a sessão de julgamento foi de 435 dias, mas no caso de Direito Penal a média foi de 217 dias, e de Direito Processual Penal 263 dias.

Outro tema mencionado como prioritário em entrevistas foi o do direito eleitoral. Isso parece se explicar em virtude da célere dinâmica de aplicação das leis eleitorais, que são elaboradas às vésperas da eleição, e qualquer mudança implementada pode impactar na disputa. Esse fator foi explicitamente mencionado por A10<sup>368</sup>. A priorização de temas envolvendo direito eleitoral é ainda mais notável na tabela acima, com médias de tempo inferiores até mesmo aos casos de direito penal.

Outro tema que foi muito mencionado nas entrevistas é o de direitos fundamentais. Por exemplo, A5: “Temas de direitos fundamentais e de minorias ou grupos vulneráveis. Isso ele sempre foi nítido com a pauta prioritária do ministro, e independe se os outros vão encampar ou não”<sup>369</sup>. Quanto a esse tema, porém, não é possível realizar uma análise quantitativa, em virtude da limitação indicada acima, uma vez que não há, na classificação de assuntos do STF, um assunto próprio aos direitos fundamentais. Os casos referentes a direitos fundamentais podem se diluir em vários assuntos diferentes, como “Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público”, “Direito Penal”, “Direito Eleitoral” ou “Direito Civil”. Há, porém, a indicação em várias entrevistas de que esse é um tema prioritário.

---

sensível, que deve ser analisado com maior rapidez, e que deve ser repassado ao ministro. Então esse também é um filtro que a gente tem”.

<sup>366</sup> A12: “Então a gestão foi diferente durante muito tempo. Então em uma época se priorizava processos mais antigos, outra época se priorizava inquéritos e ações penais”.

<sup>367</sup> A10, A17 e M2 narraram a existência de tais sessões, e mencionaram pelo três diferentes presidências em que isso ocorreu.

<sup>368</sup> A10: “[Um dos critérios adotados para elaborar a pauta é o de] questões eleitorais próximas de um ano da eleição, que precisam ser resolvidas”. A priorização de processos que cuidavam de temas de direito eleitoral também foi mencionada por A1 e A17.

<sup>369</sup> Essa priorização também foi relatada por A4, A10, A14, A17, M2 e M3.



Por outro lado, há temas que não contam com prioridade, e, talvez, o principal exemplo seja Direito Tributário, que teve médias superiores às médias totais em pelo menos dois dos marcos temporais indicados. A dificuldade para lidar com esses processos foi narrada por A10:

Na minha época houve muita dificuldade com os processos de natureza tributária, porque nenhum dos onze ministros tinha, na época, afinidade com a matéria tributária. Era algo que os onze tinham uma certa resistência, mas era 25% da pauta relevante do tribunal. Eram valores muito grandes, de política econômica para União, estados e municípios. Precisava ser decidido, mas não adiantava colocar na pauta.

Portanto, parece haver uma priorização de certos temas, em detrimento de outros no STF. Ao que parece, essa priorização passa pelas características que os ministros desejam imprimir ao tribunal durante suas presidências. Isso é mencionado expressamente em algumas entrevistas, como o fez A6:

É importante assinalar que quando um Ministro assume a Presidência, também há, a priori, uma opção pelos temas que pretende privilegiar, o que significa, em última análise, dar foco maior a pautas de costume ou de assuntos com repercussão financeira. Porém essa intenção ou tendência, de cada Presidente, vai sendo revista conforme os temas ganham repercussão naquele momento social<sup>370</sup>.

Além da origem e do assunto, também é possível verificar, a partir do banco de dados, se existem diferenças significativas no tempo de tramitação a partir do tipo de questão que é posta para resolução do tribunal. Aqui, a divisão realizada foi entre decisões em liminares, em méritos e em recursos internos.

---

<sup>370</sup> Em sentido semelhante, A8: “O que a história tem mostrado, é que os processos são incluídos em pauta por uma gestão emergencial de contingência política, social ou econômica, ou por uma agenda pessoal do presidente.” E, também, A17: “O ministro é uma pessoa garantista e muito preocupado com essas questões do sistema prisional. Então você pode ver que a própria personalidade do ministro é impressa também na sua forma de presidir”.

Tabela 18 - Número de processos e média de tempo entre os principais marcos temporais, a partir do tipo de questão

| Tipo de questão    | Número de vezes no calendário | Média de Tempo autuação/primeira liberação | Média de Tempo primeira liberação/sessão de julgamento | Média de Tempo última liberação/sessão julgamento |
|--------------------|-------------------------------|--|--|---|
| Liminar            | 240                           | 176  | 717  | 262   |
| Mérito             | 3746                          | 1315                                       | 1595   | 479   |
| Recurso interno    | 1065                          | 973  | 1762   | 321   |
| <b>Total Geral</b> | <b>5051</b>                   | <b>1188</b>                                | <b>1588</b>  | <b>435</b>  |

Na tabela acima foram consideradas todas as linhas do banco de dados, que compreendem cada vez que um processo foi incluído no calendário no período, tendo em vista que o mesmo processo pode ter sido incluído no calendário de julgamentos para o julgamento de diferentes tipos de questão<sup>371</sup>.

Em primeiro lugar, os números parecem confirmar uma intuição óbvia, de que os processos com pedidos de liminar são analisados mais rapidamente. A média de tempo entre a autuação e a primeira liberação de processos com liminar foi de apenas 176 dias, considerando que a média total de processos foi de 1188 dias. É importante esclarecer que se está falando do julgamento de liminares no plenário físico. Isto é, é possível que antes da liberação do processo para o plenário físico, o relator tenha decidido sobre a liminar de forma monocrática.

Essa tendência de priorização de medidas liminares também foi apontada por diversos entrevistados, que indicaram que os gabinetes se organizavam para lidar com os pedidos de liminar de forma prioritária. A4, por exemplo, declarou:

Quando havia um pedido de liminar, o secretário já avisava, pelo sistema interno, que estava distribuindo uma ação com pedido liminar. Esse aviso ia para a chefia de gabinete e para o assessor que trabalharia no caso. Então esses processos se tornavam prioridade na ordem de trabalho de cada um<sup>372</sup>.

<sup>371</sup> Foram excluídos apenas 4 processos, que, ao que parece, foram incluídos no calendário de julgamento por engano, já que haviam sido julgados no dia anterior ao da sessão indicada.

<sup>372</sup> A priorização na análise de liminares também foi mencionada por A1, A12, A13, A14, A15, M3, M4 e M5. A15, por exemplo, fez um relato muito semelhante ao de A4, mesmo tendo trabalhado em gabinetes diferentes: “Em todos os gabinetes em que eu trabalhei, o alerta vinha sempre com as liminares, em todos os processos, seja um mandado de segurança, seja uma ação penal, seja um recurso extraordinário. Se viesse da secretaria judiciária com um alerta de liminar, ou medida cautelar, ou, muito mais raramente, com alerta de perecimento de direito, por exemplo, vai acontecer um leilão, o concurso é domingo, e a ação é proposta na sexta-feira às 20h. Então vinha esse alerta da secretaria judiciária, de que havia urgência na apreciação do pedido de liminar, sob pena de perecimento do direito ou de perda do objeto. A única tramitação especial que se tinha era essa. Mesmo na área penal, os alertas são os mesmos”.

Os ministros, aí incluídos relatores e presidentes, parecem se organizar, portanto, para lidar com os pedidos que são urgentes. Por outro lado, a tabela também indica que os recursos internos tramitam em tempos inferiores à média em pelo menos dois períodos, entre a autuação e a primeira liberação, quando o processo está em poder do relator, e entre a última liberação e a sessão de julgamento, quando o processo está em poder da presidência. A explicação para isso pode ser a complexidade da questão colocada. Recursos internos, geralmente, não envolvem uma discussão tão complexa quanto a discussão de mérito, ou a urgência de decisões liminares, ou mesmo podem gerar os impactos que decisões de mérito e liminares podem gerar, ao alterar o status quo.

Como conclusões parciais, é possível supor que o estado de origem dos casos, de forma isolada, não é determinante para que os processos recebem uma análise prioritária para a liberação ou inclusão na pauta de julgamentos. Em relação aos assuntos, alguns deles parecem receber atenções diferenciadas nos gabinetes, como direito penal e direito eleitoral, e isso também foi corroborado por entrevistas. Sobre o tipo de questão colocada para julgamento, existem indícios de que há priorização no julgamento de medidas liminares, tanto pelos dados da tabela acima, quanto pelos relatos de diversos entrevistados.

#### **4.7. Opinião pública, imprensa e diálogo com poderes**

Falcão e Oliveira, logo após o julgamento do mensalão, apontaram que a relação do STF com a imprensa e com a opinião pública havia se estreitado. Isso teria ocorrido, dentre outros fatores, pela criação da TV Justiça, pela elaboração das pautas temáticas e pela disposição dos ministros cada vez mais buscarem a imprensa para darem declarações fora dos autos<sup>373</sup>. De desconhecido, hoje é raro o dia em que não é publicada notícia sobre o STF em algum jornal, e alguns portais se especializaram principalmente na análise e divulgação de seus atos ou decisões.

Se não restam dúvidas sobre a atenção que a imprensa e a opinião pública conferem ao STF, existe um campo aberto a análises sobre o papel que estas desempenham na atuação do tribunal e de seus ministros. Especificamente sobre o tema de interesse do trabalho, a questão

---

<sup>373</sup> Joaquim Falcão e Fabiana Luci de Oliveira, “O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista?”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 88 (2013): 429-469.

seria se a imprensa e a opinião pública influenciam os ministros para que liberem casos para julgamento ou para que selecionem processos para a pauta de julgamentos.

Para lidar com essas questões, os entrevistados foram questionados, de forma ampla, sobre o papel da imprensa em um caso ser pautado. Vários deles responderam não só sobre a influência da imprensa, mas também sobre o papel da opinião pública. No entanto, nenhuma das entrevistas fez indicação de quais seriam as diferenças entre imprensa e opinião pública, motivo pelo qual a melhor leitura, para os objetivos do trabalho, parece ser a de considerar os termos como sinônimos.

Apenas dois entrevistados relativizaram o papel da imprensa em tornar prioritária a análise de um caso. Ainda assim, um deles reconheceu explicitamente algum papel, nas palavras de A5:

Sim, a imprensa tinha impacto, mas eu nunca vi isso como determinante. A preocupação do ministro não era com a imprensa. A imprensa não pautava muito o que ele fazia, mas ele tinha muita preocupação com a mensagem que ele passava. (...) Mas a imprensa? Eu não sentia a imprensa como um elemento determinante. Era relevante, mas relevante nos casos relevantes, nos casos de impacto, de alta tensão política, de alta tensão econômica, fiscal, moral. Mas não era determinante<sup>374</sup>.

A influência da imprensa parece ocorrer de várias formas diferentes. Em um primeiro aspecto, alguns dos entrevistados relataram que os gabinetes se estruturam para lidar com a imprensa antes mesmo da autuação de um caso que seja tido por importante. Isso foi narrado com detalhes por A4:

O ministro tinha horror de saber pela imprensa que um processo estava no gabinete. Por isso, quando chegava um processo com um desses pedidos urgentes que vão sair rapidamente na imprensa, o secretário corria, e avisava a chefia de gabinete, que avisava o assessor responsável antes mesmo do processo ser distribuído para ele. Não vou negar que a imprensa tem um papel importante, não no sentido de pressionar o ministro para decidir para um lado

---

<sup>374</sup> A14: “Se a imprensa falou, azar da imprensa, eu não diria que a posição do ministro muda não. O que eu acho que faz mais diferença é essa questão da sinalização da importância do caso pela imprensa. Se vai sair um monte de notícias, se o ministro foi questionado pela imprensa, existem umas questões difíceis assim”.

ou para o outro, mas sim para destacar o processo. (...) Quando a imprensa sinalizava, a gente já tinha visto o que era, já íamos atrás e dávamos andamento. A imprensa não vai divulgar nada que não seja importante de alguma forma, não vai para a imprensa o arroz com feijão do dia a dia. Também acontecia muito de os jornalistas ligarem para a chefia de gabinete para dizer que um processo havia sido distribuído para o gabinete, e isso quando o processo, às vezes, não tinha nem saído da presidência ainda, e então o ministro já era avisado. O ministro permitia que o gabinete tivesse um acesso muito grande aos jornalistas<sup>375</sup>.

Essa estrutura também é reforçada pelo tribunal, como um todo. Diariamente, os ministros recebem uma seleção das notícias sobre o STF que foram divulgadas em diversos jornais do país<sup>376</sup>. Nesse primeiro aspecto, o peso da imprensa é tão relevante que alguns gabinetes sentem a necessidade de imprimir uma estrutura própria para lidar de forma rápida com os casos que, em suas análises, irão repercutir na imprensa.

Outro aspecto, e talvez o mais óbvio, seja o de que a imprensa funcione como um elemento de sinalização de importância dos casos. Essa faceta já foi indicada acima no depoimento de A4, e a lógica seria a de que os casos importantes devem ser analisados de forma prioritária, e, para saber quais casos são importantes, as notícias veiculadas na imprensa seriam determinantes<sup>377</sup>. Muitas vezes, os ministros se guiam pela imprensa até mesmo antes da distribuição de um caso ao STF<sup>378</sup>.

---

<sup>375</sup> A dinâmica parece similar em outro gabinete, como indica A7: “Às vezes, a gente toma conhecimento de um processo antes dele ser distribuído ao nosso gabinete, quando ele é protocolado. Outras vezes ele acaba sendo divulgado na mídia, e a gente acaba tomando conhecimento pela imprensa de que ele vai para o nosso gabinete. Essa também é uma forma de a gente ter ciência de que um caso relevante vai chegar. Às vezes, por essa questão da divulgação, da super-cobertura midiática do Supremo, e das ações que lá tramitam, nós tomávamos conhecimento de um caso por parte da mídia. Porém, em nosso gabinete é algo que a gente buscava evitar. Evitar, de certo modo, ser pego de surpresa, estar sempre ciente das coisas que estão entrando, e do que está tramitando, porque sabendo pela mídia nós já estávamos um pouco atrasados”.

<sup>376</sup> A11: “Primeiro, você precisa saber que todo ministro recebe um serviço de clipping pela manhã, que destaca para o ministro as notícias do Supremo e dele. Eu não sei se todos os ministros leem, ou se todos os ministros aceitaram receber, mas eu sei de ministros que recebem e leem. Então se saiu, em uma coluna social de um jornal lá de Pernambuco, a notícia de que o ministro esteve por lá, ele vai receber. Se saiu uma crítica na coluna, falando mal, ele recebe. Então, ele acorda sabendo o que a mídia falou sobre o tribunal e sobre ele. Toda e qualquer tipo de mídia, não necessariamente a especializada, a jurídica”.

<sup>377</sup> “Essa parece ser a mesma lógica de M2: “O que sai na imprensa, na verdade, é o que tem repercussão nacional, repercussão grande. Então, não é porque saiu na imprensa, mas é porque tem uma repercussão grande, que o caso pode ser apresentado antes de outros. Isso aí é alguma coisa que é mais ou menos natural”.

<sup>378</sup> A11: “[Um critério de priorização] era lei federal envolvendo alguma medida, algum pacote novo, que ganhou uma certa atenção na mídia. A mídia pautava muito isso. A mídia tinha duas formas de pautar. Uma era como fator importantíssimo em pautar a relevância. Ela tem um papel de dar para a sociedade uma visibilidade muito grande da lei, antes dela ser questionada”.

Sobre esse segundo aspecto, é importante destacar também que alguns gabinetes possuem relações próximas com determinados jornalistas, como também foi indicado por A4 no trecho citado acima. Quando isso ocorre, é possível que a sinalização de importância seja realizada não pela imprensa, em um sentido mais geral, mas sim por jornalistas específicos. Nas palavras de A9:

Acho que a imprensa é o fator de maior impacto na seleção de processos para pauta ou para a liminar. Principalmente o que sai na imprensa mais ligada à área jurídica. O que sai no JOTA, por exemplo, é acompanhado com lupa. E, também, as pautas dos jornalistas mais ligados aos ministros. Alguns jornalistas são amigos dos ministros ou de alguém que é próximo do ministro, ou o ministro é fonte do jornalista. Estes jornalistas exercem um papel relevante, e, para alguns ministros, mais importante do que a imprensa em geral. Eu diria que sim, que a imprensa é o fator mais importante, e não só a imprensa, como a opinião de alguns colunistas e jornalistas<sup>379</sup>.

Apesar de não ter sido mencionado pelos entrevistados, existe um exemplo folclórico dessa circunstância com o ministro Celso de Mello. Natural da cidade de Tatuí, interior de São Paulo, o ministro é amigo do dono de um jornal local, e, muitas vezes, esse foi o único veículo de comunicação do ministro com a imprensa. No ano de sua aposentadoria, por exemplo, o ministro precisou se afastar do cargo para realizar uma cirurgia, e esse afastamento faria com que ele não participasse de alguns casos importantes. Essa informação foi publicada, inicialmente, apenas no jornal local, e apenas posteriormente foi divulgada na imprensa em geral, até ser confirmada pela assessoria do STF<sup>380</sup>. Portanto, no segundo aspecto, a imprensa funciona como um elemento de sinalização da importância de casos.

A imprensa também exerce influência na tramitação dos processos quando são veiculadas notícias e matérias sobre casos pendentes de julgamento. Nessa hipótese, a cobrança

---

<sup>379</sup> Um dos entrevistados chegou a citar uma brincadeira que aparentemente se faz nos corredores do tribunal, sobre a proximidade do ministro Gilmar Mendes com o jornalista Reinaldo Azevedo: “Houve uma época em que o assessor de imprensa era assessor do presidente do tribunal. Hoje, cada ministro tem sua agenda pessoal e sua agenda de imprensa, às vezes, com assessores de imprensa ou com o próprio ministro, diretamente, junto aos formadores de opinião. Cada ministro tem o seu colunista de estimação, chegam a brincar no tribunal: Reinaldo Mendes ou Gilmar Azevedo”.

<sup>380</sup> “Celso de Mello vai se afastar do STF até março devido a uma cirurgia”, *Jota*, 6 de janeiro de 2020, disponível em <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/celso-de-mello-vai-se-afastar-do-stf-ate-marco-devido-a-uma-cirurgia-06012020>>

por parte da mídia é mais explícita, e parece ter o efeito de fazer com que o processo, pelo menos, seja reavaliado, para verificar se há ou não condições de liberar o caso para o julgamento, se o processo estiver em poder do relator, ou de que o julgamento seja iniciado ou retomado, caso esteja sob o poder da presidência do tribunal. Por exemplo, o relato de A7:

Em geral, quando há essa cobertura da imprensa que se mantém por um bom período, e os jornalistas continuam falando daquele caso, que já teve uma decisão monocrática, mas que não foi julgado, pelo menos na minha experiência, há, na avaliação do gabinete, uma tendência de resolver logo aquela questão, para evitar qualquer tipo de questionamento que possa existir. Para tentar diminuir essas críticas. Em outros casos eu vejo que se espera um pouco mais para julgar o caso, porque a pauta trava um pouco, ou o momento não é muito adequado, não é o melhor. Eu acho que varia muito. Mas, em tese, essa cobertura midiática contínua gera uma pressão sobre o gabinete, para que o processo seja pautado. A gente sempre fica ressaltando esse fato. Na verdade, a hoje, embora eu não consiga fazer isso com tanta frequência, faz parte do meu trabalho, como assessor, acompanhar mais ou menos a cobertura do Supremo na mídia.

Essa influência da imprensa que gera a necessidade de pautar ou julgar casos também pode acontecer de forma mais geral, sem referências a casos específicos. Alguns ministros parecem particularmente ciosos sobre como a eficiência de seus gabinetes será retratada, e por isso há uma disputa velada entre alguns dos gabinetes para que apresentem as melhores estatísticas de trabalho, uma vez que, esporadicamente a imprensa noticia essas estatísticas. Por isso, fazem forças tarefas para lidar com os processos de forma mais rápida, para que as estatísticas do gabinete fiquem boas, e o ministro não seja retratado na imprensa como desidioso<sup>381</sup>.

Além dessas formas de influência da imprensa sobre a definição do tempo dos processos, parece haver também um movimento que parte dos próprios ministros. Nessa

---

<sup>381</sup> A12: “Antes do Supremo em Números, o Supremo tinha uma estatística interna, de distribuições de processos, números de decisões, etc. Depois de um tempo, essa estatística começou a ser pública, era divulgada da página do Supremo, mas ninguém dava muita bola, só os gabinetes. E isso começou a ser uma disputa, de quem fazia mais decisões, de quem liberava mais processos. Por pura vaidade. E, depois que isso veio a público, alguns jornalistas perceberam e começaram a divulgar, e aquilo foi retirado. (...)Então virou uma briga, durante uma época, de quem produzia mais, para dizer que produzia mais, que enxugava o gabinete. Se uma coisa interna já dava tanta confusão, você imagina se um jornal questiona”.

hipótese, os ministros buscam jornalistas específicos ou a imprensa, em “on” ou em “off”, para tentar pressionar o presidente para que caso já liberado pelo relator tenha o julgamento iniciado, ou para que o relator libere o caso para julgamento.

Talvez o exemplo mais notório de uma manifestação de ministro em “on” para pressionar a presidência para julgamento de uma causa tenha sido o do ministro Marco Aurélio no contexto do julgamento da possibilidade de execução provisória da pena após condenação em segunda instância. O ministro era o relator dos casos que discutiam a constitucionalidade em abstrato, e liberou os casos para julgamento. A ministra Cármen Lúcia, que ocupava a presidência, optou por julgar a questão jurídica a partir de um caso concreto, e adiava a inclusão dos processos relatos por Marco Aurélio. Um dos motivos pode ser porque já havia indícios de que o tribunal mudaria a sua orientação, e a ministra Cármen Lúcia ficaria vencida. Marco Aurélio, então, buscou a imprensa e declarou que nunca havia testemunhado tamanha manipulação de pauta nos seus 28 anos de STF<sup>382</sup>.

Um dos entrevistados mencionou que a imprensa é um caminho para que o ministro que ocupa a presidência consiga pressionar o relator para que um processo seja liberado. Neste caminho, o presidente do STF procuraria a imprensa ou algum jornalista, alguma notícia sobre o caso seria veiculada, fazendo referência ao fato de que o relator não libera o caso para o julgamento, e isso o pressionaria a conferir algum tipo de prioridade ao processo. Esses movimentos parecem contribuir para explicar a relação próxima de ministros com jornalistas. Se, de um lado, os ministros funcionam como fonte, e recebem influências para que priorizem determinados processos, por outro, podem usar os canais abertos pelos jornalistas para que outros ministros sejam pressionados a dar andamento aos casos que estão sob o seu poder.

A importância da imprensa em fazer com que um caso receba tratamento prioritário também é sentida pelos advogados que atuam no STF, que veem o movimento de procurar a imprensa, para que o caso seja divulgado, como importante em fazer com que um processo seja julgado. Para isso, utilizam até estratégias de comunicação, como relatou ADV2:

E você sabe que são os jornais tradicionais que chegam a eles. Eles fazem um clipping geral, de assuntos que têm interesse para os ministros, e tem o clipping individual, em que eles separam os nomes dos ministros. Por isso, é até bom, por exemplo, na hora de escrever o artigo para a imprensa, citar o nome do ministro de quem você quer chamar a atenção, porque aí ele vai

---

<sup>382</sup> “Marco Aurélio critica ‘manipulação da pauta’ no STF: ‘tempos estranhos’” (n. 316).



receber aquilo prontinho na casa dele, e possivelmente vai passar os olhos. Isso vai ser uma lembrança de que os jornais estão falando que o tema é preocupante. (...) Eu acho que não é sempre determinante, mas que compõe o clima que envolve o julgamento<sup>383</sup>.

Essa atuação dos advogados junto à imprensa não acontece sem polêmicas. Durante o julgamento da ADI 5529, que discutia a prorrogação de patentes, o ministro Dias Toffoli, relator do caso, criticou o advogado da parte por ter financiado matérias em dois jornais de grande circulação sobre o caso que estava tramitando no STF<sup>384</sup>. Além de destacar a importância da imprensa no julgamento de um caso – o que leva os advogados a financiarem matérias –, esse pode ser mais um aspecto que destaca a desigualdade de acesso das partes, uma vez que é razoável supor que nem todas as partes que buscam o STF têm o mesmo acesso à imprensa.

Além da imprensa, entrevistados mencionaram que alguns ministros acompanham as redes sociais, e que esse também pode ser um fator que desperta a atenção para a priorização de certos processos<sup>385</sup>. Essa circunstância foi mencionada até mesmo por um ministro:

Até agora, recentemente, há um advogado, um Defensor Público da União, chamado Gustavo Ribeiro, que atua muito nas questões criminais no STF, que costuma trazer teses. Recentemente, até vi um Twitter dele mostrando isso, que ele buscava uma certa uniformização no que dizia respeito a uma remição por conta de estudos. E aí ele insistiu, mostrou que havia, e, ao final, a tese dele foi a vencedora<sup>386</sup>.

É possível perceber, portanto, uma influência da imprensa na priorização de processos em muitos níveis, desde a organização de estruturas para lidar com casos que têm a

---

<sup>383</sup> Em sentido semelhante, ADV4: “Como a imprensa está tratando do assunto? A imprensa está tratando do assunto, não para de sair artigo no Conjur, no Jota, o assunto é importante, tem que resolver esse assunto. Eu costumo dizer que esses processos importantes no Supremo, eles não são processos, eles são movimentos. Você tem que criar um movimento em torno da causa, que envolve o cliente, a imprensa, envolve tudo. Então o advogado é muito mais um estrategista disso tudo, um coordenador, do que um soldado único.

<sup>384</sup> Sérgio Rodas, “Toffoli critica texto pago por escritório contra decisão sobre prazo de patentes”, *Conjur*, 29 de abril de 2021, disponível em <<https://www.conjur.com.br/2021-abr-29/toffoli-critica-materia-paga-escritorio-decisao-patentes>>

<sup>385</sup> Por exemplo, A9: “E a qualidade do amici curie também, faz diferença. Se você tem uma questão sobre segurança pública, e você tem o Instituto Igarapé, o Sou da Paz, isso chama atenção. Até porque esse pessoal vai fazer um trabalho de mídia, um trabalho de rede social, e daqui a pouco o tema está no Twitter, e isso gera repercussão e engajamento. Então o ministro também vai ser cobrado do julgamento daquele processo”.

<sup>386</sup> M5. Esse mesmo caso foi relatado por A14.

possibilidade de se tornarem rumorosos, até a utilização da imprensa pelos próprios ministros para que os seus colegas sejam pressionados a dar andamento a um processo.

No tópico 3.3, foram apresentados os autores que relacionavam a definição do tempo dos julgamentos com a construção da reputação pelos tribunais constitucionais e supremas cortes. Um dos elementos para essa construção seria escolher o momento mais propício para o julgamento dos casos, de modo a evitar a retaliação por parte dos outros poderes<sup>387</sup>. A seguir, analiso de que forma a consideração sobre os outros poderes é uma influência na definição do tempo dos julgamentos, a partir das entrevistas que foram realizadas.

A influência dos demais poderes na determinação da pauta foi muito bem pontuada por A8:

O único poder que o presidente tem é o de pauta. Quando você esvazia a pauta do presidente, como fizeram várias vezes na presidência do ministro Luiz Fux, fica complicado você fazer uma gestão de pauta, porque a contingência política, social e econômica já te obriga, por responsabilidade funcional, a mudar a sua pauta. E aí, além disso, vem coisas artificializadas, nesse contexto, criadas pelo relator. Então o relator libera o caso e avisa a imprensa, para pressionar o presidente. Isso frustra o presidente, que tinha um cronograma para a pauta. A pauta do Supremo tem que ser usada com racionalidade, com proporcionalidade, porque, além de ser o principal instrumento do presidente, é o principal instrumento do tribunal. Eu vou te falar uma coisa muito delicada, que você não vai ler em livro nenhum, com a pauta, a presidência consegue, em um momento de belicosidade com os demais poderes, abaixar a pressão, por exemplo colocando temas menos relevantes, menos espinhosos. Por vezes, alguns ministros têm interesse em elevar a pressão, e começam a pressionar, liberando para a pauta algum processo para subir essa pressão. E aí cabe ao presidente amenizar isso, definindo se e quando o caso será julgado. Então ele manipula. Por outro lado, quando o tribunal está sendo pressionado institucionalmente, por um ou ambos os outros poderes, ele tem que reagir, utilizando a pauta para enviar

---

<sup>387</sup> Em sentido semelhante, Duarte aponta que em processos de interesse do governo ou de políticos, é maior a chance de um pedido de vista, isto é, da utilização de um mecanismo individual do controle de agenda. O estudo tem como pano de fundo a discussão sobre o grau de independência judicial do tribunal. Guilherme Duarte, “How Many Justices Does it Take to Control the Court?”, (2018).

sinais aos poderes. A pauta funciona como instrumento de checks and balances.

Essa construção também passa pela definição do tempo de casos que geram grande impacto econômico e social. É possível especular que isso tenha ocorrido, em alguma medida, no julgamento da que definiu a constitucionalidade da interrupção da gravidez no caso de anencefalia. Apesar do forte indício de que o ministro Marco Aurélio tenha aguardado a mudança na composição do tribunal, para que sua posição prevalecesse no mérito, o próprio ministro declara que aguardou um ambiente mais favorável ao julgamento.

Isto é, alguns ministros são mais sensíveis à repercussão que o caso terá, seja do ponto de vista político, seja do ponto de vista social, como observado por A11:

Para alguns ministros fala mais alto o fator estratégico. Existe uma razão para o processo estar parado. Pode ser uma razão boa, pode ser uma razão ruim, mas existe uma razão por trás disso. Às vezes, o ministro que acha que uma decisão do Supremo no momento iria ter, tanto do ponto de vista econômico, quanto político, repercussões piores do que esperar um novo cenário. Mas também pode haver ministros que fazem isso por razões corporativas<sup>388</sup>.

Um exemplo dessa atuação estratégica com sensibilidade à reputação pode ser a ADPF 402, discutida no tópico 4.2. Após o julgamento da liminar do ministro Marco Aurélio, afastando o senador Renan Calheiros da presidência do Senado, houve uma reação imediata do senador, que deu indícios de que não cumpriria a decisão monocrática, aumentando a pressão política sobre o tribunal. Rapidamente a presidência se mobilizou, a ação foi incluída no calendário, julgada, e não referendada.

A discussão sobre a construção da reputação do tribunal passa, em alguma medida, pela indicação de quais são as audiências que os ministros consideram como relevantes, e por alguma forma de construção da reputação do tribunal enquanto órgão integrante do Poder

---

<sup>388</sup> No mesmo sentido, A17: “É possível se fazer um juízo político da adequação do momento certo de julgar determinado tema. Sem dúvida, o presidente tem e faz esse juízo político: “Não, não é o momento agora, vamos segurar um pouco, vamos dar preferência agora a outras ações”.

Judiciário<sup>389</sup>. Nos dois aspectos, o impacto das decisões do STF sobre todo o Poder Judiciário parece ser um elemento a ser tomado em conta.

Em uma medida, isso passa pela consideração dos interesses corporativos do poder. Esse aspecto foi mencionado explicitamente por pelo menos dois entrevistados, além do que foi dito por A11 na citação acima. Um dos entrevistados se referiu à atuação do ministro Luiz Fux no caso do auxílio-moradia. Para o entrevistado, apesar de ser um ministro que tinha em alta conta a opinião pública, Luiz Fux evitou, de forma deliberada, que o plenário do STF discutisse o caso, e isso ocorreu para que ele favorece interesses corporativos dos juízes, que ele tinha em mais alta conta<sup>390</sup>. Em outra entrevista, destacou-se que quase todos os gabinetes do STF contavam com juízes auxiliares, e que essa também era uma razão para que processos envolvendo a magistratura fossem tidos como prioritários. Além do caso envolvendo o auxílio-moradia, foi feita referência a uma ação que teve origem no estado de São Paulo, e discutia o critério de promoção dos juízes de primeiro grau, o que impactaria na carreira de alguns juízes que trabalhavam nos gabinetes do STF, e por isso houve um movimento de outro gabinete entrar em contato com o gabinete do relator para solicitar prioridade na análise do caso<sup>391</sup>.

Ainda quanto à relação do STF com o Judiciário em geral, uma pergunta do roteiro de entrevistas questionava se o possível impacto na atuação do Judiciário era um fator que influenciava no tempo dos julgamentos. Alguns entrevistados indicaram que essa não era uma preocupação nos gabinetes, e que não existiam instrumentos para verificar se alguma questão estava ocupando o trabalho das outras instâncias<sup>392</sup>.

Por outro lado, entrevistados mencionaram que o impacto no Judiciário em geral era um fator relevante na definição do tempo dos julgamentos, e, nesse sentido de decidir com o objetivo de pacificar uma disputa que ocupava os juízes e tribunais de outras instâncias, inclusive se fez referência ao fato de que decisões divididas do STF poderiam enfraquecer o peso da resolução. Ao comentar o papel da Defensoria Pública, A10 declarou:

---

<sup>389</sup> Nuno Garoupa e Tom Ginsburg, “Judicial audiences and reputation: perspectives from comparative law”, *Colum. J. Transnat’l L.* 47 (2008): 451; Nuno Garoupa e Tom Ginsburg, “Building reputation in constitutional courts: Political and judicial audiences”, *Ariz. J. Int’l & Comp. L.* 28 (2011): 539.

<sup>390</sup> A2: “Sim, eu acho que a imprensa é um fator importante. Muito embora, às vezes, dependendo do interesse político por trás, o ministro, digamos assim, segure a barra. (...) Houve um caso em que o ministro Luiz Fux apanhou muito, que foi o do auxílio-moradia, e, mesmo assim, em razão de todos os interesses que estavam envolvidos, ele segurou o caso por bastante tempo”.

<sup>391</sup> A9.

<sup>392</sup> Por exemplo, A4, A5 e A9.

A Defensoria também tem um trabalho excepcional no Supremo nos últimos anos, e tem sido cada vez mais ouvida. Ela aponta, por exemplo, que uma questão que parece pequena no STF, como dosimetria de pena, tem impacto enorme na definição de penas no Brasil inteiro, e os ministros ouvem, e acabam dando preferência para analisar essas questões. Então, tem sim um impacto forte, porque indicam que determinada questão precisa ser definida. E por vezes indicam que a definição precisa de uma súmula vinculante, ou seja, não basta só o julgamento, é necessária uma posição mais segura do tribunal. Às vezes, o 6x5 traz muita insegurança, e se colocam outras ponderações<sup>393</sup>.

Em resumo, a imprensa parece ser um dos principais fatores que influenciam no tempo do julgamento dos processos no STF, e isso se reflete na estruturação dos gabinetes e do tribunal, e na relação dos ministros com jornalistas. Para além disso, há percepções de que o STF calibra o tempo dos julgamentos a partir das reações que isso pode gerar nos demais poderes, e no impacto que as decisões podem gerar para a sociedade, em geral, e para a atuação do poder Judiciário, internamente.

#### **4.8. Comunicações entre os ministros que definem a pauta**

No capítulo 3, apresentou-se brevemente a literatura que insere os problemas relacionados à pauta e à definição do tempo dos julgamentos em discussões mais amplas como a deliberação em cortes constitucionais e supremas cortes, e sobre o exercício do poder dentro desses mesmos órgãos. Para os dois tipos de estudo, é importante saber quem – e como –, dentro do arranjo de um tribunal, define quando ocorrerão os julgamentos.

Ao olhar para o desenho institucional do STF, é possível concluir que a definição do tempo dos julgamentos é dividida entre vários atores. Em primeiro lugar, o relator definirá em

---

<sup>393</sup> Também ressaltaram a influência os entrevistados A3, A6, A7, A12 e A17, que declarou expressamente: “Eu me lembro que eu me sentei para conversar com o ministro e disse que não sabia qual seria o critério para pautarmos os processos, mas que me ocorreram alguns. O primeiro critério era a preocupação que ele tinha em realmente dar uma grande resposta jurisdicional para o Brasil inteiro. Então, a repercussão geral, por ela ter essa capacidade de repercutir em todos os tribunais do país [era priorizada]. A gente via, por meio de uma análise que o CNJ já vinha fazendo, quantos processos estavam parados no Brasil aguardando o julgamento daquela repercussão geral. Então eu comecei a mostrar para o ministro quantos processos seriam impactados por cada repercussão geral, e eu fui pontuando, com uma equipe, quantos processos seriam impactados por cada repercussão geral, para a gente ter uma prioridade, do mais para o menos”.

que momento o caso será liberado para o julgamento. A partir daí o poder se transfere para a presidência, a quem cabe selecionar, dentre os casos liberados para o julgamento, quais terão julgamento em cada uma das sessões. O início do julgamento, no entanto, não garante o seu fim, uma vez que os demais ministros podem pedir vista dos autos, e, se isso acontecer, o ministro vistor definirá quando aquele julgamento poderá ser retomado, com a devolução de vistas, que ainda prescindirá de nova seleção pela presidência para que o julgamento continue.

A descrição acima leva em conta as previsões dos poderes que existem de forma abstrato no RISTF. Porém, exemplos não faltam do uso de tais poderes na definição do tempo de julgamento de casos concretos. Para ficarmos apenas com casos notórios, a literatura aponta o papel do ministro Marco Aurélio, como relator, no caso que permitiu a interrupção da gravidez no caso de anencefalia, ou a atuação da ministra Cármen Lúcia, como presidente, para evitar o julgamento das ações abstratas que levaram à mudança do entendimento sobre a possibilidade de prisão após condenação em segunda instância, ou a estratégia de Gilmar Mendes, de pedir vista no processo que discutia a constitucionalidade do financiamento eleitoral por empresas, impedindo que o STF determinasse quais regras seriam aplicáveis à eleição de 2014.

A apresentação dos casos, no entanto, geralmente não vai além da descrição de como os poderes foram utilizados pelos ministros relator, presidente e vistor, sem qualquer referência se isso decorreu de algum tipo de discussão entre os ministros ou não. Em outras palavras, a descrição não fornece elementos para que se discuta se há algum tipo de prática informal no STF para que esses atos, que aparentemente são praticados de forma individual, sejam fruto de uma decisão coletiva dos ministros. É isso que se pretende descrever a seguir. A partir das entrevistas, busco investigar se há algum tipo de reunião ou comunicação para que os ministros definam em conjunto quais processos serão julgados em cada momento, se há algum tipo de comunicação entre os gabinetes dos relatores e a presidência e, além disso, se há a comunicação entre os gabinetes dos diferentes ministros para tratar de assuntos relacionados com a pauta.

O RISTF prevê a possibilidade de realização de sessões administrativas e do conselho, inclusive com previsão de que tais reuniões podem ser secretas<sup>394</sup>, e que elas devem ser

---

<sup>394</sup> Art. 151. As sessões serão secretas:

I – quando algum dos Ministros pedir que o Plenário ou a Turma se reúna em conselho;  
II – quando convocadas pelo Presidente para assunto administrativo ou da economia do Tribunal.

Art. 152. Nenhuma pessoa, além dos Ministros, será admitida às sessões secretas, salvo quando convocada especialmente.

Parágrafo único. No caso do inciso I do artigo anterior, o julgamento prosseguirá em sessão pública.

Art. 153. O registro das sessões secretas conterá somente a data e os nomes dos presentes, exceto quando as deliberações devam ser publicadas.

convocadas sempre que o requerimento de convocação for assinado por pelo menos três ministros<sup>395</sup>. Existe, portanto, previsão regimental para a existência de reuniões para discutir quaisquer assuntos, inclusive a definição da pauta de julgamentos.

Há registros históricos de reuniões informais entre ministros do STF para a definição de algum tema. No projeto História Oral<sup>396</sup>, o ministro Sydney Sanches descreveu uma reunião informal que ocorreu no apartamento do ministro Moreira Alves para discutir quem assumiria a presidência do Brasil – se Sarney ou Ulysses Guimarães – diante da impossibilidade de Tancredo Neves<sup>397</sup>. Há registro também de tentativa de reunião secreta entre os ministros, por iniciativa da ministra Ellen Gracie, para acertar detalhes das sessões que seriam dedicadas ao recebimento das denúncias no caso do Mensalão<sup>398</sup>. Já na presidência de Luiz Fux, houve notícia de que os ministros se reuniram para discutir a reação do tribunal aos ataques de Jair Bolsonaro<sup>399</sup>.

Os exemplos indicam que as reuniões podem ocorrer para a discussão de qualquer tema, inclusive para a definição da pauta de julgamentos. Há, portanto, pelo menos a possibilidade de que tais reuniões sirvam a esse propósito. Porém, quanto a isso não há exemplos. Um dos ministros entrevistados, no entanto, relatou que na sua época – em período anterior a 2013 –, era possível que se convocasse reunião do Conselho para discutir quais casos seriam julgados, caso isso fosse solicitado:

O relator, quando mandava o processo à pauta, poderia alertar o presidente para a urgência solicitada. Poderia ocorrer o pedido de Conselho, reunião informal, na qual o relator encarecia a urgência, em casos, por exemplo, de conflito de poderes. Algumas vezes, o relator levava ao Plenário pedido de liminar, dependendo da repercussão da medida. (...). Mas, de regra, não havia

---

<sup>395</sup> Art. 365-A. Quando requerida a realização de sessão administrativa por três Ministros, pelo menos, o Presidente a convocará de imediato para que o Tribunal aprecie a matéria objeto desse requerimento. (Incluído pela Emenda Regimental n. 8, de 8 de maio de 2001)

<sup>396</sup> Fernando de Castro Fontainha et al., *História Oral do Supremo [1988-2013]-Sydney Sanches*, Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2015.

<sup>397</sup> Essa reunião foi facilitada pelo fato de que quase todos os ministros, na época, moravam em apartamentos funcionais no mesmo prédio, em Brasília, como apontou Felipe Recondo: Felipe Recondo, “ExCelso: A reunião de condomínio dos ministros do Supremo”, *Jota*, 22 de março de 2020, disponível em <<https://www.jota.info/stf/excelso-a-reuniao-de-condominio-dos-ministros-do-supremo-22032020>>

<sup>398</sup> “Supremo tenta reunião secreta, sem sucesso”, *Estadão*, 22 de agosto de 2007, disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,supremo-tenta-reuniao-secreta-sem-sucesso,38807>>

<sup>399</sup> Breno Pires, “Ministros do STF se reúnem após declarações de Bolsonaro e Fux fará pronunciamento em sessão”, *Estadão*, 7 de setembro de 2021, disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministros-do-stf-se-reunem-apos-declaracoes-de-bolsonaro-e-fux-fara-pronunciamento-em-sessao,70003833942>>

reunião informal, entre todos os ministros, para a definição de quais casos seriam julgados<sup>400</sup>.

Apesar de falar que a regra era a de que tais reuniões não aconteciam com frequência, o ministro confirmou a possibilidade de reuniões para a discussão da pauta de julgamentos. De raras, essas reuniões do Conselho, para discutir o pedido de inclusão na pauta de determinados processos, parecem ter sido extintas. Todavia, houve presidência que, apesar de não realizar reunião para discussão, entrava em contato com os gabinetes dos ministros relatores antes da inclusão do processo no calendário de julgamentos.

Eu ligava para o gabinete antes, e perguntava se eu poderia incluir o processo na pauta do mês. Se dissessem que poderia, eu botava na pauta do mês. Eu não botava da minha cabeça, eu entrava em contato com o gabinete antes, perguntava se efetivamente poderia ser colocado aquele processo em pauta. Com o ok do gabinete, eu incluía aquele processo em pauta. Havia reuniões na presidência, da equipe de pauta de plenário, formada pelo secretário-geral, o assessor-chefe da presidência, a secretária-judiciária, que se manifestava sobre eventual problema prático na liberação do processo, a assessoria parlamentar, que poderia trazer pleitos ou indicar problemas com relação ao julgamento de certos processos, assessoras de comunicação, e mais alguns coordenadores da presidência.

LF: Desculpe te interromper, mas havia alguma participação de alguém dos outros gabinetes? Ou isso era pontual?

Não havia, eu pegava os processos liberados para pauta, e fazia gestões temáticas: penal, criminal, econômico, tributário, etc., pelos processos em pauta. Identificados os processos que estavam aptos para julgamento naquela pauta temática específica, eu entrava em contato com os gabinetes. Então era feita uma pauta preliminar. Eu entrava em contato com os gabinetes e perguntava se estavam ok para julgamento aqueles processos. Com o ok dos gabinetes, eu montava a pauta definitiva e apresentava para o presidente. Com o aval do presidente, eu publicava a pauta.

---

<sup>400</sup> M3.



Nessa estratégia de formulação da pauta, a presidência já assume certo protagonismo, uma vez que há a concentração da definição da pauta no órgão, mas há espaço para que os gabinetes dos ministros relatores, em diálogo com a presidência, sinalizem que, apesar de liberado para julgamento, o momento não é o mais apropriado para o julgamento. A providência pode parecer singela, mas evita algo que foi apontado como problemático por alguns dos entrevistados.

De acordo com as entrevistas, um problema recorrente era o de ministros relatores que solicitavam à presidência que determinado processo não fosse julgado horas antes do início da sessão de julgamento. Aparentemente, isso ocorria para que os relatores se livrassem do ônus de não liberarem determinado processo. Assim, liberavam o processo para a pauta, e com isso não sofriam a pressão da imprensa, dos advogados e das partes pelo não julgamento, mas, por outro lado, atuavam junto à presidência para que o caso não fosse julgado<sup>401</sup>.

Outra característica dessa estratégia de formulação da pauta de julgamentos é a de que a comunicação ocorre apenas entre os relatores e a presidência, e não em um espaço em que os ministros podem discutir e decidir coletivamente quais e quando os processos serão julgados. Esse tipo de formulação da pauta chama atenção para dois movimentos diferentes, que envolvem os dois atores.

No primeiro movimento, o relator solicita à presidência que os casos prioritários sejam incluídos no calendário de julgamentos. Isto é, além de cumprirem a etapa formal, de liberação do processo para a pauta de julgamentos, os relatores se comunicam com a presidência para pedir prioridade no julgamento de determinados casos. Isso pode ocorrer de modo formal ou informal. Na modalidade formal, o ministro relator envia ofício a presidência, como ocorreu com o ministro Celso de Mello no Inq 4831 e com o ministro Marco Aurélio nos casos que discutiam a constitucionalidade da prisão após condenação em segunda instância<sup>402</sup>.

É possível que isso ocorra de maneira informal, por meio de comunicação entre os ministro relator e presidente, ou mesmo entre o gabinete do relator e a secretaria da presidência. Essa dinâmica foi confirmada 14 dos assessores e 4 dos ministros entrevistados, como descrito por A1:

---

<sup>401</sup> A10: “Mas tem de tudo, inclusive casos em que se colocava na pauta e o relator pedia para tirar, mas ele não queria retirar da pauta, ele só queria que não chamasse o caso. Muitas vezes, o ministro para se livrar da pressão, ele nem tinha terminado de elaborar o voto ainda, mas ele incluída na pauta, indicando que o caso era relevante, mas pedia pelo amor de Deus para que o caso não fosse chamado”. No mesmo sentido foram as falas de A1 e A8.

<sup>402</sup> Vide tópico 1.4.

Mas também acontecia de pedidos vindos dos gabinetes, que eram concentrados no próprio secretário do plenário, que tinha audiências periódicas com o presidente, aí o secretário comunicava à presidência que o gabinete X transmitiu o pedido do processo Y, que estava ganhando urgência por determinado motivo. Então, assim, os próprios ministros levam pedidos à presidência, indicando a necessidade de julgamento de uma determinada causa. Eu acredito que eles tentem não banalizar esses pedidos, porque eu acho que o pedido vindo do gabinete, quando ele chega à presidência com maior critério, ele acaba ganhando uma maior importância. Se um gabinete fica pedindo toda semana a inclusão de processos seus, até mesmo sem a devida fundamentação, mesmo que oral, isso acaba banalizando, e cria aquela percepção de que tudo que vier do gabinete X é relevante, aí ele vai ter dificuldade de destacar essa importância na indicação de um determinado processo.

Essa comunicação informal, no entanto, depende, logicamente, da participação dos dois atores. Por isso, é possível que ela não ocorra em certas circunstâncias, por depender das características pessoais dos envolvidos.

Em primeiro lugar, a comunicação pode não ocorrer em virtude da postura da presidência na elaboração do calendário de julgamentos. Acima já foi descrito o caso das ações relatadas pelo ministro Marco Aurélio que discutiam a constitucionalidade da prisão após condenação em segunda instância. Nesse caso, apesar dos pedidos do relator, a ministra Cármen Lúcia não deu ouvidos, e seguiu sem incluir as ações nos calendários das sessões. Alguns presidentes podem adotar uma tendência mais centralizadora na elaboração da pauta<sup>403</sup>.

Por outro lado, é possível que a presidência não tenha a postura centralizadora, mas sim que tenha relações mais próximas com alguns ministros do que outros, e que essas relações

---

<sup>403</sup> Há relatos, em duas entrevistas, de que a ministra Cármen Lúcia adotava um estilo de gestão da pauta que era centralizador, o que pode explicar a relação com o ministro Marco Aurélio no caso citado. Os números das entrevistas foram omitidos, para reduzir o risco de identificação dos entrevistados. Também há relato de que outro ministro atuava dessa forma. Ao ser perguntado sobre se eram levadas em contas as sinalizações de preferências de outros gabinetes ao elaborar a pauta, um assessor que era responsável pela tarefa de elaborar a pauta em uma determinada presidência respondeu: “Não. Poder é poder, cada um tem seu poder e exerce o poder. Não se pode deixar vácuo de poder. Um dos poderes da presidência é a pauta do plenário, então realmente o plenário é da presidência. A partir do momento que o relator apertou o botão e liberou um processo para a pauta de julgamentos, a partir dali é do presidente o poder de pautar quando ele entender que é adequado”.

personais sejam decisivas para que os pedidos de alguns ministros sejam atendidos, e os de outros não<sup>404</sup>. Isso foi destacado por A7:

[Pedir preferência ao presidente] depende, às vezes, da abertura que aquele gabinete tem com o gabinete do presidente. Acho que isso também é importante. A gente, embora se relacione com todos os gabinetes, tem mais proximidade, mais abertura, com alguns gabinetes, e isso ajuda na hora de pautar os processos. Se você tem um maior diálogo com o gabinete, isso vai acabar ajudando para que aquela sua indicação de urgência seja acolhida pelo presidente.

A comunicação também depende, logicamente, de que o relator solicite a preferência à presidência. Além da influência das relações pessoais entre os ministros que desempenham as duas funções, de relator e presidente, alguns ministros parecem entender que a sinalização de preferências é uma ingerência no poder da presidência, e, por isso, a evitam<sup>405</sup>. Esse respeito foi demonstrado por M4:

Eu até brinco que eu não tenho preferência com o presidente. Há aqueles colegas que ficam acionando o presidente para que ele coloque em pauta este ou aquele processo. (...) Eu jamais pedi a colocação de um processo em pauta. Cabe a ele, presidente, realmente selecionar. O processo que tem pedido de tutela de urgência, por exemplo, tem um lembrete na capa dos autos. Mas aí cabe à estrutura do presidente, seja da turma ou do plenário, distinguir as situações. Fica muito difícil para o relator, que é o julgador, que vai dar o

---

<sup>404</sup> A9 fez referência, por exemplo, à existência de dois grandes grupos no STF, e indicou que os ministros conversavam em cada grupo: “Os ministros conversam entre si, principalmente entre os grupos que eles formam. Existem dois grandes grupos os ministros do Supremo. Então quando há uma questão que está em voga na opinião pública ou, principalmente, na opinião publicada, e eles estão sendo cobrados, antes até de dar uma liminar sobre aquele processo eles conversam, para saber qual é a chance da liminar dele ser mantida ou não”.

<sup>405</sup> A5, por exemplo, relatou que, durante muito tempo, o ministro para quem prestava assessoria não pedia nenhuma preferência: “Ele sempre respeitou a pauta do presidente, ele entendia que quem definia o momento do julgamento era o presidente. Ele apenas liberava o processo para a pauta. Eu me lembro quando chegou ao gabinete um caso muito relevante (...). A gente terminou a análise, fizemos um grande voto, depois de estudos e das manifestações dos amici, e liberamos para pauta. Mas o caso não entrava em pauta, e ele não queria falar com a presidência. Nós pedimos ao ministro que entrasse em contato com o presidente, e ele respondeu que não entraria, porque o presidente era o senhor da pauta, e isso deveria ser respeitado”.

pontapé inicial (...), pedir ao presidente que coloque este ou aquele processo em pauta<sup>406</sup>.

Nessa relação há ainda uma singularidade digna de nota. Existem ministros que contam com uma deferência especial da presidência e dos demais colegas, por conta de suas atuações tidas como históricas e exemplares na carreira. Para esses ministros, a solicitação de preferências parece ser desnecessária, pois a mera liberação do processo para a pauta de julgamentos é suficiente para que os processos tenham o julgamento iniciado. Foram mencionados pelos entrevistados Moreira Alves e Celso de Mello como ministros que contavam com essa preferência especial. No caso do ministro Celso de Mello, isso foi potencializado, ainda, pelo fato do ministro não liberar muitos casos para o julgamento do plenário. Logo, quando essa liberação ocorria, os processos eram tidos automaticamente como relevantes e prioritários<sup>407</sup>.

Há também a possibilidade de outra dinâmica. Ao invés dos relatores liberarem o caso para a pauta de julgamentos e pedirem preferência à presidência, pode ocorrer o movimento no sentido contrário, isto é, a presidência solicitar que os relatores liberem determinado caso para que o julgamento seja iniciado. O tom geral das entrevistas foi no sentido de que essa

---

<sup>406</sup> Apesar disso, o próprio M4 reconheceu que, quando ocupava a presidência, atendia aos pedidos de preferências dos relatores: “Claro que quando o relator ponderava à presidência sobre a urgência do trato da matéria do julgamento, eu, como presidente, sempre atendia”.

<sup>407</sup> Isso foi descrito por um entrevistado, cujo número será aqui omitido para não levar à sua identificação: “Ele tinha muito prestígio no tribunal. Se ele pedia inclusão em pauta, o processo era julgado. Eu nunca vi ele pedir. (...) Eu acho que ele liberava para a pauta e o processo era julgado. Eu não me recordo de ficar esperando para julgar o processo. Ele mandava incluir e o processo era julgado. O ministro Celso tinha uma característica, ele não era um dos que mais levavam processos para o plenário. Se você fizer uma pesquisa histórica você vai ver isso. Tradicionalmente, ele sempre foi muito produtivo em decisões monocráticas e em decisões nas turmas, e menos em decisões de plenário, porque cada voto dele tinha 40, 50, 80 páginas, e por isso ele tinha uma produção menor. E eu nunca percebi grandes dificuldades de julgamentos dos processos na interface dele com a presidência do tribunal”.

Em sentido semelhante, outro entrevistado declarou: “Para responder objetivamente à sua pergunta, ele não pedia preferência nos casos dele, porque ele era um desses ministros que tinha deferência à posição do presidente. Além disso, era uma época em que qualquer ministro na presidência não se sentia à vontade para fazer grandes revoluções, era um cargo muito mais honorífico do que político. Outro dia eu vi o ministro Luiz Fux dizendo que é um desafio ser presidente durante períodos de estresse político, como o atual. Na época não se tinha isso, e não é nem porque não se tinha estresse político, mas é porque o Supremo era marginalizado. O ministro Moreira Alves gostava dessa dimensão obscura, ele não queria estar na mídia. Esse é o motivo. E o outro motivo é porque o Moreira Alves, nesse sentido, era uma má referência, porque ele dominava tudo, ele conhecia tudo. O Celso de Mello era também muito conhecido por saber a jurisprudência do tribunal, tanto que ele tinha um caderninho em que ele anotava a jurisprudência, que era um objeto desejado por todos no Supremo. (...) Mas o fato é que o Moreira Alves conhecia de tudo, ele não tinha necessidade de saber, por exemplo, o que ia ser julgado, de pedir. Era uma prática muito diferente”.

possibilidade é muito rara, e que, em geral, os presidentes respeitam o tempo determinado pelos relatores, e não tentam influenciar para que um processo seja liberado de forma mais rápida.

Porém, algumas entrevistas deram indícios de que isso ocorre em algumas situações específicas, que parecem variar tanto pela personalidade do ministro, pela forma como esse movimento ocorre, e pelo tipo de caso. Dois ministros declararam que, durante suas presidências, transmitiram aos relatores a necessidade de liberação para julgamento de determinado caso. A dinâmica foi descrita por M1:

Também existia o movimento de buscar os outros ministros. Havia um diálogo grande. Agora, você sabe que lá são onze ilhas, independentes e soberanas, então você tinha que ter muita habilidade para fazer isso, porque senão chocava os ministros. Então eu precisava conversar muito com eles. E a minha técnica era ir falar. Eu não pedia para o ministro vir no meu gabinete, eu ia no gabinete deles, porque era mais cômodo para os ministros<sup>408</sup>.

Essa possibilidade de diálogo da presidência com os relatores para que processos sejam liberados dependem da personalidade do ministro que ocupa a presidência e de como ele se relaciona com os demais ministros<sup>409</sup>. Em outras palavras, ministros que optam por uma presidência centralizadora parecem não ver a solicitação como um caminho possível, ou têm mais dificuldades em ser bem sucedidos<sup>410</sup>. As referências realizadas pelos entrevistados são de ministros conhecidos como bons interlocutores, e isso parece ser decisivo.

Há registro na história, também, de pedido formal de liberação do processo. No julgamento do Mensalão, o então presidente, ministro Ayres Britto, teria tentado conversar informalmente com o ministro Ricardo Lewandowski, que atuava como revisor no caso, para

---

<sup>408</sup> M5: “Também a presidência recebe demandas para que determinado processo fique pronto, o que é mais delicado. Você não tem como coagir o relator, a não ser transmitindo a demanda”.

<sup>409</sup> A11: “Eu acho que só se tiverem muita intimidade. Só se tiverem muita intimidade. Se compartilharem algo além do plenário ou do andar do gabinete”.

Os diferentes tipos de presidência também foram apontados por A1: “Mas você via que os ministros presidentes tentavam implantar alguma marca da gestão deles, que poderia ser uma coisa pessoal, ou eles tentavam até acomodar os pedidos de outros ministros. Se era uma presidência que queria colocar a própria agenda, ou se era uma em que se tentava ouvir todo mundo”.

<sup>410</sup> A15: “Não tem regra, isso é jogo político interno da Corte. Cada presidente tem um perfil. Tem presidentes que são mais recatados, e fazem tudo da cabeça deles, do jeito deles, e não conversam muito com os colegas. Outros presidentes conversam muito com os colegas, então toda hora perguntam o colega, ou mandam a equipe perguntar. Alguns gabinetes têm as equipes bem integradas. E os ministros fazem esses pedidos mesmo, “olha, esse processo aqui é um processo que eu considero importante., tem uma urgência histórica, tem um timing político para ser tomado”.

que o processo fosse liberado para o julgamento até determinada data, para que o julgamento fosse iniciado no dia previsto, logo que o tribunal retornasse do recesso. Como não houve sucesso na conversa, o ministro Ayres Britto enviou um ofício, indicando ao colega que o dia 25 de junho seria o último dia do prazo para a liberação, para que fosse mantida a previsão de julgamento. O pedido realizado por ofício logo foi noticiado pela imprensa<sup>411</sup>, o que gerou a reação imediata do ministro Lewandowski, que redigiu ofício, também noticiado rapidamente na imprensa, reclamando do “inusitado da situação”<sup>412</sup>.

O fato de os ofícios serem noticiados na imprensa não parece ser algo acidental. É notório que o STF ganhou atenção da mídia justamente durante o julgamento do mensalão, e por isso, se esperaria que qualquer detalhe relacionado ao caso seria noticiado imediatamente na imprensa. Porém, isso pode ter inaugurado uma nova forma de comunicação da presidência do STF com os ministros relatores para a definição da pauta de julgamentos. Um dos entrevistados disse que o movimento dos relatores pedirem à presidência que determinado caso fosse pautado era relativamente comum, porém, quando o presidente queria que um caso fosse liberado para julgamento pelos relatores, o caminho era procurar a imprensa, para que o caso fosse noticiado, com referência ao ministro que estivesse com o processo em seu poder, e então a pressão pública forçasse a liberação. Como exemplo, o entrevistado mencionou o caso que discutiu a constitucionalidade do financiamento eleitoral por empresas, já discutido acima, em que o ministro Gilmar Mendes pediu vista dos autos, e houve uma intensa pressão pública para que o processo fosse devolvido e o julgamento tivesse sua continuidade<sup>413</sup>.

Pelo custo envolvido, esse tipo de movimento realizado pela presidência parece ser excepcional, e não parte da rotina do STF. Por isso, A4 deu indícios de que isso ocorreria apenas em casos de alta voltagem política:

A presidência também pede [que um caso seja liberado], mas isso também depende do presidente. E quando ela pede é porque a bomba já está para estourar. Então é mais uma questão de administração do poder mesmo. Não é uma medida corriqueira, que o presidente pede ao relator para soltar o

---

<sup>411</sup> Leandro Colon, “Ministro cobra colega sobre risco de atraso no mensalão”, *Folha de S.Paulo* (25 de junho de 2012), disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/50859-ministro-cobra-colega-sobre-risco-de-atraso-no-mensalao.shtml?origin=uol>>

<sup>412</sup> <https://www.conjur.com.br/dl/oficio-ministro-ricardo-lewandowski.pdf>

<sup>413</sup> O entrevistado solicitou explicitamente que o trecho mencionado não fosse utilizado literalmente e nem com referência aos códigos atribuídos.

processo porque alguém procurou a presidência. Existe um respeito a esse poder do relator<sup>414</sup>.

Por outro lado, alguns dos entrevistados disseram que a dinâmica em que a presidência solicita o processo não ocorre. Por exemplo, M4: “Jamais. Jamais o presidente me pediu para liberar este ou aquele processo. E, se pedisse, isso entraria por um ouvido e sairia pelo outro, porque cabe à parte fazer o requerimento. Eu sempre observei os requerimentos das partes e determinei a liberação”<sup>415</sup>.

Portanto, é possível afirmar, com base nas entrevistas, que ocorrem várias dinâmicas de comunicação informal entre relatores e a presidência para que um determinado caso seja julgado. No entanto, esses canais de comunicação não são coletivos, no sentido de que os casos que serão julgados são selecionados por todos os ministros em conjunto, mas sim fruto de comunicações entre as presidências e os relatores. Além disso, para que esses canais existam, parece ser fundamental que os ministros na situação se sintam confortáveis em solicitar as preferências, o que passa tanto pela construção de uma relação íntima, quanto pelas próprias personalidades e agendas dos envolvidos.

---

<sup>414</sup> Em sentido semelhante, A10: “É mais raro, mas tem [o movimento da presidência pedir a liberação relator]. Por exemplo, em questões eleitorais, a Constituição diz que a legislação eleitoral deve ser aprovada até um ano antes das eleições, é a anualidade eleitoral. Mas aí começam a entrar com ações no STF, e aí se gera certa insegurança. Algumas dessas normas têm uma cara de inconstitucional, um *fumus boni iuris* elevado, e a presidência indica ao relator que é necessário definir a questão em tempo razoável, para que os partidos se organizem em campanha. Para vida institucional do país isso é muito relevante.

E também A2: “Sobre mandar para a inclusão em pauta ou não, o que eu já vi foi o movimento de o presidente pedir para o relator que algo seja levado, algum tema importante”.

<sup>415</sup> No mesmo sentido a fala de A17 citada em nota anterior, no sentido de que a pauta é um poder da presidência, e de que não há comunicação.





## 5. Como a pauta é formada e quais são os problemas

### 5.1. Introdução

Nos capítulos acima, com exceção do capítulo 3, que teve o objetivo de mapear a literatura, o foco do trabalho foi descrever como funciona a seleção de casos no STF. E este era o meu principal objetivo, ao lidar com as perguntas do título da tese: i) quem influencia a construção da pauta de julgamentos?; ii) que temas e classes processuais são selecionados para a pauta de julgamentos; e iii) como os processos são pautados no plenário físico do STF?

Para lidar com as perguntas, foram utilizadas estratégias empíricas e formas diferentes de descrição, que passaram pela descrição das competências do tribunal, os poderes de cada um dos atores envolvidos com a pauta, dos dados referentes aos processos que foram incluídos no calendário de julgamentos no período e os depoimentos de pessoas que trabalharam e trabalham direta ou indiretamente no processo de formação da pauta de julgamentos.

O “quem”, por exemplo, descreveu os poderes dos presidentes, dos relatores, dos demais ministros, mas, foi além, para indicar como cada uma das presidências elaborou suas pautas no período, quais relatores foram os mais contemplados, e quais temas. Também se discutiu como os relatores priorizaram certos tipos de processos em relação a outros, e o peso dos advogados, partes e *amicus curiae* no processo.

No “quê” foram discutidas algumas características dos casos, como a origem, o tipo de questão liberada para a pauta e os temas. Além disso, algumas características dos casos foram apontadas na discussão de outros pontos, como o tipo de competência do tribunal, que se relaciona com a classe processual, quando apontados os poderes de presidentes e relatores.

A discussão do “como” passou pela descrição da dinâmica de formação da pauta de julgamentos, tanto do ponto de vista abstrato, com a indicação dos dispositivos legais que cuidam do assunto, quanto da descrição a partir dos relatos das pessoas que participam efetivamente do processo decisório do STF. Além disso, foram apontados o peso da opinião pública, e como se dão as relações entre os ministros do tribunal.

Feita toda essa trajetória, o trabalho agora se volta para uma empreitada diferente. A tarefa agora é confrontar a descrição realizada nos capítulos anteriores com a literatura que foi indicada no capítulo 3. Para isso, o capítulo será estruturado em cinco tópicos, de modo a espelhar a organização da literatura realizada anteriormente.

No primeiro, os resultados da pesquisa serão comparados com aqueles utilizados pela literatura que relaciona pauta à análise do comportamento judicial. A chave utilizada será, principalmente, a da previsibilidade. Isto é, trabalhos que descrevem o comportamento judicial apontam que determinados fatores possuem um peso significativo na seleção de casos e no tempo do julgamento. A questão será saber se os mesmos fatores apontados como decisivos pela literatura estrangeira são significativos no STF, ou, indo além, se no Brasil é possível retirar algum tipo de previsibilidade da descrição.

Em seguida, a discussão será sobre a seleção de casos e a preocupação com a construção da reputação do tribunal. Aqui as perguntas seguem em duas etapas. A primeira é saber se a reputação é uma preocupação do STF na seleção de casos. Caso a resposta a essa pergunta seja positiva, a ideia é descrever se há no tribunal algum mecanismo ou procedimento para lidar com essa construção de reputação.

O terceiro tópico relacionará a descrição do funcionamento da pauta e os resultados com a literatura que discute o desenho institucional de tribunais. Aqui, a ideia é apontar os problemas teóricos que a dinâmica atual pode gerar para o papel de um tribunal que pode controlar a constitucionalidade de leis em uma democracia.

A comparação da descrição com as exigências das teorias que concebem cortes como órgãos deliberativos será realizada no quarto tópico. A ideia principal é discutir se os resultados, sobretudo aqueles que descrevem a forma de comunicação entre a presidência e os ministros relatores para a elaboração da pauta, são suficientes para indicar que, ao menos nessa fase, o STF se organiza de uma forma que promove a deliberação.

## **5.2. Pauta e comportamento judicial**

O principal propósito dos estudos que descrevem como ocorre a seleção de casos em supremas cortes – e que relacionam o processo de seleção com os modelos de análise do comportamento dos juízes – é o de entender quais fatores influenciam as decisões que são tomadas pelos juízes. Ao fazer isso, por outro lado, esses estudos podem indicar que há algum tipo de padrão no comportamento dos tribunais analisados. Por exemplo, se um estudo empírico analisa as decisões de um determinado tribunal ou de seus juízes, e conclui que o tribunal tende a decidir a favor dos interesses do governo, o mesmo governo sabe, ao protocolar uma ação, que, mantidas as condições, é provável que seja o vencedor.

A ideia do tópico é discutir como as informações sobre o tempo de julgamento dos processos no STF se relacionam com esses estudos, por duas etapas. Na primeira, a ideia é confrontar os resultados da pesquisa com os resultados de pesquisas que utilizam outros tribunais como objeto. Simultaneamente, o objetivo é discutir se o desenho e o funcionamento do STF permitiriam que pesquisas semelhantes fossem realizadas no Brasil<sup>416</sup>. Em outras palavras, se o banco de dados elaborado para a tese seria suficiente para chegar a conclusões parecidas com as das pesquisas realizadas em outros lugares.

O primeiro conjunto de estudos descritivos se baseou na chamada “cue theory”, que levou em conta as decisões publicadas pela Suprema Corte e pelos tribunais inferiores, para tentar verificar se e quais sinais eram observados pelos juízes para selecionar os casos que seriam julgados. As conclusões a que os autores chegaram foram no sentido de que os sinais observados pelos juízes da Suprema Corte eram (i) o governo ser parte, (ii) haver dissenso nas outras instâncias, e (iii) o tema ser direitos fundamentais. Essas eram as questões tidas por importantes pelos juízes.

Um primeiro ponto de destaque é o de que esses estudos tomaram como unidade de análise as decisões coletivas. Ou, mesmo que os juízes fossem considerados em suas individualidades, como ocorre no trabalho de Perry, as conclusões sempre apontam um comportamento da Suprema Corte.

O que os dados sobre o STF apontaram foi que há grande variação em como cada gabinete lida com as variáveis. Por exemplo, se a *cue theory*, em seu formato original, concluiu que o governo como parte é um sinal relevante, no caso do STF, o que se viu é que o papel dado às partes e advogados varia de gabinete para gabinete, tanto em relação a receber ou não as partes, quanto do tratamento dado àquelas partes que são recebidas pelos gabinetes. De todo modo, a atuação do governo e do Ministério Público não se mostrou significativa nessa dinâmica. Porém, os dados indicaram que, apesar da falta de atuação proativa do Ministério Público, muitos dos casos que figuraram no calendário de julgamentos tinham o órgão como parte. Quanto à União, observou-se uma priorização apenas na faceta recursal.

Por sua vez, constatou-se que, ao contrário do que ocorre na Suprema Corte dos EUA, não parece haver, como padrão, uma preocupação com a resolução de conflitos entre órgãos do judiciário e entre estes e órgãos públicos. Em primeiro lugar, alguns entrevistados indicaram

---

<sup>416</sup> Leandro Molhano Ribeiro e Diego Werneck Arguelhes, “Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro”, *Revista Direito e Práxis* 4:2 (2013): 85-121.

que sequer há mecanismo para realizar tal monitoramento. Por outro lado, quando a preocupação surgiu, isso não apareceu como uma preocupação que seja compartilhada por todos os ministros do tribunal, mas sim por alguns gabinetes específicos e, mesmo nesses casos, não foi tida como a preocupação principal.

A preocupação com direitos fundamentais foi mais difícil de ser detectada. Isso porque a classificação temática realizada pelo STF distribui os casos que envolvem direitos fundamentais em várias categorias diferentes. Por exemplo, o caso que discutiu a possibilidade de prisão após condenação em segunda instância foi classificado como direito penal, e cuidava principalmente da aplicação do princípio da presunção da inocência, tido como direito fundamental. Além disso, os grandes casos que envolvem direitos fundamentais parecem ocupar a imprensa, e aí sim ganham tração o suficiente para chamar a atenção dos ministros para a urgência. Mesmo assim, a priorização na análise de casos que envolviam direitos fundamentais foi apontada em várias entrevistas como importante para os ministros.

Um sinal que pode ser apontado como muito importante é a presença de *amicus curiae*. Os dados indicaram que casos com a presença de *amicus curiae* tramitam de forma mais rápida do que os casos em que não há nenhuma participação de *amicus curiae*. Apesar disso, os dados não indicaram que a quantidade de *amicus curiae* é relevante. Isso foi confirmado pelas entrevistas, que destacaram o papel dos *amicus curiae* em uma dimensão qualitativa.

Isso se coaduna com as conclusões de Caldeira e Wright, que apontaram que casos que contavam com *amicus curiae* na fase de certiorari, na Suprema Corte dos EUA, tinham até 50% mais de chances de serem selecionados do que os casos que não contavam. Os autores indicam que isso ocorreria porque os *amicus* cumpririam uma função informacional, de comunicação entre os interesses organizados e a Corte. Isto é, ao participar de casos, as instituições tanto sinalizariam suas posições, quanto sinalizariam que aquele caso era de especial relevância<sup>417</sup>.

No STF, isso não parece ser diferente, as entrevistas mencionaram nominalmente algumas instituições que, pela participação como *amicus*, destacariam a importância do caso, o que faria com que os casos tivessem uma tramitação diferente. Dois dos advogados entrevistados, inclusive, destacaram que buscar a participação de instituições que possam

---

<sup>417</sup> Gregory A. Caldeira e John R. Wright, “Organized interests and agenda setting in the US Supreme Court”, *The American Political Science Review* (1988): 1109-1127.

participar como *amicus* faz parte da estratégia de construção do caso, o que também se assemelha ao que foi apontado pela literatura nos EUA<sup>418</sup>.

No caso dos modelos de comportamento judicial, começando pelo atitudinal, a literatura norte-americana relaciona a seleção de casos com as preferências políticas dos juízes da Suprema Corte. Tradicionalmente, os juízes da Suprema Corte são classificados ideologicamente com base nos partidos dos presidentes responsáveis pelas nomeações e das preferências manifestadas publicamente antes que fossem indicados para o cargo. Além disso, para verificar se os juízes atuam de acordo com suas preferências na etapa de seleção de casos, são comparadas as duas votações, isto é, a votação para selecionar o caso e a votação no mérito do caso.

No Brasil, a adoção do modelo atitudinal para a seleção de casos esbarraria em diversos problemas<sup>419</sup>. Em primeiro lugar, não há índice seguro para apontar quais são as preferências dos ministros do STF. Mesmo a ligação ideológica entre as preferências dos ministros com as dos presidentes responsáveis pela indicação não é precisa, uma vez que algumas nomeações não parecem ter sido motivadas por proximidade ideológica, notadamente durante o governo Lula<sup>420</sup>.

Também há uma diferença significativa no procedimento, que impacta no tipo de estudo que pode ser desenvolvido. Na Suprema Corte dos EUA há duas votações diferentes, uma para a seleção dos casos e outra para o mérito, por isso é possível comparar se a seleção de casos é motivada pela preferência do juiz sobre o mérito<sup>421</sup>. No Brasil não há propriamente uma etapa de seleção de casos, uma vez que, como regra, todos deveriam ser julgados com definitividade pelo STF, mas há a possibilidade de que os casos sejam julgados em tempos diferentes, e a demora pode ser responsável, inclusive, pela perda de objeto do caso. Por isso, seria possível, em tese, analisar quais casos são priorizados por cada ministro, e de que forma isso se relacionaria com suas preferências. No entanto, como já se disse, não há uma métrica confiável para verificar as preferências dos ministros<sup>422</sup>.

---

<sup>418</sup> Kevin T. McGuire, “Amici Curiae and Strategies for Gaining Access to the Supreme Court”, *Political Research Quarterly* 47:4 (1994): 821-837.

<sup>419</sup> Ribeiro e Arguelhes, “Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro” (n. 211).

<sup>420</sup> Por exemplo, a indicação de Joaquim Barbosa, narrada em: Felipe Recondo e Luiz Weber, *Os onze: o STF, seus bastidores e suas crises*, São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 183 e segs.

<sup>421</sup> É preciso destacar, no entanto, que os registros sobre os votos dos juízes na etapa de certiorari não são públicos, e as pesquisas que consideram as preferências no certiorari geralmente levam em conta as anotações pessoais realizadas por juízes aposentados, como o juiz Blackmun.

<sup>422</sup> Aqui, mais uma vez, a ideia é mais entender as perguntas que são realizadas, do que propriamente reproduzir o modelo de análise que foi pensado para outro país, como sugerem Arguelhes e Ribeiro em conclusão. Cf. Ribeiro

Sendo assim, as entrevistas parecem ser os únicos registros que podem indicar alguma forma de comportamento atitudinal dos ministros do STF na priorização de casos. Indícios de tal comportamento se manifestaram em dois sentidos. No primeiro, alguns entrevistados se referiram às preferências de ministros por casos que envolvessem direitos fundamentais, e que isso se alinharia à atuação dos ministros até mesmo antes de serem indicados ao STF<sup>423</sup>. Outros indicaram que os ministros tinham preferência pela priorização de casos com base em alguma noção de consequencialismo econômico ou jurídico<sup>424</sup>. Isso ocorreria por meio do que seria o segundo flanco de manifestação das preferências: a definição do tempo dos julgamentos com o objetivo de vencer no mérito. De acordo com alguns entrevistados, há uma preocupação de alguns ministros em liberar os casos para vencer no mérito<sup>425</sup>.

Nos modelos estratégicos, utilizando as três chaves de Epstein e Knight, os ministros também atuariam de acordo com suas preferências, mas para isso considerariam (i) as posições dos colegas, (ii) dos outros poderes, e (iii) moldariam seus comportamentos pelas instituições. As mesmas considerações sobre as preferências que foram realizadas acima são aplicáveis aqui, tanto em relação às dificuldades em se medir preferências dos ministros do STF, quanto os relatos sobre as preferências dos ministros sobre certos temas e a preocupação em liberar os casos para julgamento para vencer no mérito.

A ideia de liberar os processos com vistas a vencer no mérito também indica comportamento estratégico, na medida em que são utilizadas regras processuais para que as preferências de determinado ministro prevaleçam. Também há fortes indícios de comportamento estratégico se analisamos os dados que relacionam os poderes de agenda dos ministros com o resultado do julgamento. Na tabela 5, os dados indicaram que quando os ministros atuaram como relatores e presidentes, cumulando, portanto, os poderes de liberação para julgamento e inclusão no calendário de julgamentos, eles quase sempre figuraram na corrente vencedora no julgamento.

As entrevistas também indicaram que há uma preocupação dos ministros com os outros poderes. Por exemplo, há uma preocupação em priorizar casos em que a presidência da

---

e Arguelhes, “Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro” (n. 211), pp. 116-118.

<sup>423</sup> Vide tópico 4.6.

<sup>424</sup> Vide tópico 4.7.

<sup>425</sup> Nesse sentido foi o relato do ministro Marco Aurélio sobre o caso da anencefalia, já citado em outros tópicos. Isso também surgiu em entrevistas. Por exemplo, A12: Alguns ministros não querem ficar vencidos na discussão, então até isso é mapeado. Se o voto vai prevalecer ou não, com base na composição no tribunal. Então isso também é uma coisa que entra na conta dos ministros na hora de decidir se levam ou não o caso.

República ou parlamentares sejam partes, ou mesmo em utilizar o tempo dos julgamentos para reagir a investidas dos outros poderes<sup>426</sup>.

Quanto ao modelo legal, alguns relatos também indicaram que, em certos casos, os ministros se comportam a partir de alguma lente que a literatura atribui a esse modelo. Em primeiro lugar, houve referência nas entrevistas de que alguns gabinetes possuíam a preocupação em selecionar casos para resolver alguma disputa jurídica que gerava controvérsias em todo o país. Daí a preocupação de certos ministros com a priorização de recursos em que houve o reconhecimento de repercussão geral<sup>427</sup>.

Além disso, a preocupação com a diminuição do acervo, que alguns autores indicam que também pode ser um fator a influenciar a seleção de casos, também foi indicada como existente em algumas entrevistas. Apesar de não determinante, houve entrevista que mencionou que os ministros se preocupam com o acervo e, sobretudo, como serão retratados pela imprensa caso não julguem muitos processos<sup>428</sup>.

Apesar de tudo isso, se os dados e as entrevistas forem olhados a partir de uma perspectiva ampla, não é possível indicar como o STF, enquanto instituição, se comporta na priorização dos casos que serão julgados pelo plenário físico. Isto é, alguns ministros parecem atuar de forma atitudinal, outros de forma estratégica, outros de forma legalista, e, ainda, cada ministro parece levar conta sinais diferentes para identificar quais casos devem ser julgados com rapidez. Ainda que certos fatores, como o papel da imprensa, a participação de *amicus curiae*, e a presença dos outros poderes como partes, sejam mencionados por diferentes entrevistados como relevantes, o peso que é dado a cada um dos fatores pelos gabinetes parece diferente. Em outras palavras, é difícil cravar, com precisão, como o STF se comporta, e indicar que sua atuação será previsível.

---

<sup>426</sup> Vide tópico 4.7.

<sup>427</sup> Por exemplo, A17: “Eu me lembro que eu me sentei para conversar com o ministro e disse que não sabia qual seria o critério para pautarmos os processos, mas que me ocorreram alguns. O primeiro critério era a preocupação que ele tinha em realmente dar uma grande resposta jurisdicional para o Brasil inteiro. Então, a repercussão geral, por ela ter essa capacidade de repercutir em todos os tribunais do país [era priorizada]. A gente via, por meio de uma análise que o CNJ já vinha fazendo, quantos processos estavam parados no Brasil aguardando o julgamento daquela repercussão geral. Então eu comecei a mostrar para o ministro quantos processos seriam impactos por cada repercussão geral, e eu fui pontuando, com uma equipe, quantos processos seriam impactos por cada repercussão geral, para a gente ter uma prioridade, do mais para o menos”.

<sup>428</sup> Por exemplo, A12: “Antes do Supremo em Números, o Supremo tinha uma estatística interna, de distribuições de processos, números de decisões, etc. Depois de um tempo, essa estatística começou a ser pública, era divulgada da página do Supremo, mas ninguém dava muita bola, só os gabinetes. E isso começou a ser uma disputa, de quem fazia mais decisões, de quem liberava mais processos. Por pura vaidade. E, depois que isso veio a público, alguns jornalistas perceberam e começaram a divulgar, e aquilo foi retirado. (...)Então virou uma briga, durante uma época, de quem produzia mais, para dizer que produzia mais, que enxugava o gabinete. Se uma coisa interna já dava tanta confusão, você imagina se um jornal questiona”.

### 5.3. Pauta e construção da reputação

Outro conjunto de trabalhos relaciona o poder de seleção de casos com a ideia de que Cortes atuam – ou deveriam atuar – de modo a fortalecer as suas reputações, para que conseguissem sobreviver politicamente. Sobre isso, seria possível formular duas perguntas diferentes, mas que se relacionam em algum ponto: i) considerada a descrição do processo decisório do STF, há instrumentos para que o tribunal sobreviva politicamente?; e ii) há indícios de que o tribunal empregue a pauta de julgamentos levando em conta esse aspecto?

Quanto ao primeiro aspecto, a literatura normalmente atribui ao controle do acervo o papel de servir como instrumento para que Cortes evitem decidir casos que possam gerar conflitos com os outros poderes ou com a opinião pública. Apesar de não contar com um mecanismo para a seleção de casos, o STF conta com diversos mecanismos para a definição de quando os processos serão julgados, e quanto a isso não há nenhum limite temporal<sup>429</sup>. No limite, a demora no julgamento pode gerar até mesma a perda do objeto, que teria o mesmo efeito de uma não seleção do caso, nas Cortes que contam com esse poder.

Esses mecanismos se ligam à definição do tempo dos julgamentos. Em primeiro lugar, o poder dos relatores de liberação do caso – e retirada de pauta –, depois o poder da presidência de definir quando o julgamento do caso liberado será iniciado e, além disso, o poder de cada um dos ministros de pedir vista dos autos, interrompendo o julgamento do processo. Portanto, há diversos mecanismos no desenho do STF para que a reputação seja considerada.

Além disso, as entrevistas indicaram que esse é um fator relevante na decisão dos ministros sobre quando um caso será liberado ou levado à julgamento. É possível dizer que isso ocorre de forma direta ou indireta. Diretamente, os ministros parecem se preocupar com a reputação na medida em que casos que envolvem parlamentares e a presidência da República são mencionados como prioritários em algumas entrevistas. Além disso, esses atores políticos também parecem contar com mais acesso aos gabinetes dos ministros, o que também influencia no tempo dos julgamentos.

De forma menos direta, a preocupação com a reputação e com a opinião pública também pode ser aferida com o peso que se dá à atuação dos *amicus curiae*. Como visto, a participação

---

<sup>429</sup> Diego Werneck Arguelles e Ivar A. Hartmann, “Timing Control without Docket Control: How Individual Justices Shape the Brazilian Supreme Court’s Agenda”, *Journal of Law and Courts* 5:1 (2017): 105-140.



dos *amicus curiae* é vista pelos entrevistados como um termômetro da relevância do caso, e os dados refletiram, uma vez que os processos que contaram com *amicus curiae* tiveram a tramitação mais rápida do que aqueles não contavam com a participação.

Além disso, a imprensa aparece como um dos principais fatores – se não o principal – a fazer com que um caso tenha a análise preferencial nos gabinetes dos ministros do STF. E isso parece acontecer por duas razões, uma no sentido de destacar quais casos são relevantes, e que devem ser analisados com prioridade, e uma outra dimensão em um aspecto mais voltado à reputação pessoal dos ministros, em que eles se preocupam em como são retratados na imprensa, e isso pode ter um impacto no tempo dos julgamentos.

A preocupação com a reputação pode ser identificada com um exemplo, da ADPF 402, que já foi discutida em outros tópicos. A ação foi proposta inicialmente no contexto de denúncias de corrupção contra Eduardo Cunha, então presidente da Câmara, e tinha o objetivo de impedir que qualquer pessoa que estivesse na linha sucessória da presidência da República ocupasse o cargo de presidente da casa legislativa se fosse ré em ação penal. A ação foi liberada para julgamento rapidamente, mas o julgamento não foi iniciado, até mesmo porque Cunha foi afastado do cargo por outras razões, o que fez com que a discussão em abstrato sobre a possibilidade de réu figurar na linha sucessória perdesse um pouco de sua relevância prática. Meses depois, o STF recebeu denúncia e tornou réu o presidente do Senado, Renan Calheiros, o que motivou novo pedido na ADPF, e decisão monocrática do relator, ministro Marco Aurélio, afastando o senador do cargo. Ocorre que, no momento da decisão, Renan Calheiros contava com muito mais força política do que Eduardo Cunha quando a ação foi proposta, e ele se esquivou do cumprimento da liminar, inaugurando uma crise institucional. O STF lidou rapidamente com essa crise, uma vez que o relator liberou a liminar para o julgamento do plenário, e o plenário não referendou integralmente a liminar monocrática, mantendo Calheiros no poder, em uma solução de compromisso que foi amplamente noticiada pela imprensa<sup>430</sup>.

Apesar do caso acima ter indicado uma disposição do STF para decidir com vistas a diminuir os ataques que eventualmente sofreria do Congresso, é importante dizer que isso apenas foi possível pela conjunção de vontades dos ministros. Isso porque os mecanismos de agenda, e a forma que o tribunal encontra para lidar com a manutenção de sua reputação, são

---

<sup>430</sup> Leandro Loyola, “Marco Aurélio Mello: O homem que detonou a crise”, *Época*, 9 de dezembro de 2016, disponível em <<https://epoca.oglobo.globo.com/politica/noticia/2016/12/marco-aurelio-mello-o-homem-que-detonou-crise.html>>

marcadamente individuais. As decisões de liberar o processo para a pauta, e de incluir o caso no calendário para que o julgamento seja iniciado são tomadas individualmente pelos ministros relator e presidente. Além disso, mesmo que o julgamento tenha se iniciado, é possível que cada ministro peça vista dos autos. O STF fica então refém das vontades individuais de seus ministros.

No exemplo acima, da ADPF 402, suponhamos que o ministro Marco Aurélio decidisse, em uma liminar monocrática, afastar o senador Renan Calheiros do cargo de presidente do Senado, e que não submetesse essa liminar imediatamente ao plenário do STF. Se isso ocorresse, é possível especular que o tribunal sofreria retaliações do parlamentar e do Senado, porém, ainda assim, não existiria mecanismo para forçar a liberação pelo ministro Marco Aurélio. Não é raro que a falta de disposição de um ministro impeça a manifestação do plenário em um determinado tempo ou, por vezes, para sempre.

No julgamento da ADPF 54, que já foi mencionado acima, em que se discutia a possibilidade de interrupção de gravidez em caso de anencefalia, o ministro Marco Aurélio rejeitou a conversão do julgamento liminar em mérito, no julgamento que ocorreu em 2004, e o mérito do caso só foi liberado para julgamento em 2011, quando o tribunal já tinha outra composição, e finalmente julgado em 2012, em sentido diverso ao do julgamento liminar de 2004. Isto é, em 2004, os ministros tentaram julgar o mérito, mas isso não ocorreu por vontade manifestada pelo relator, que então demorou quase 7 anos para liberar o caso para novo julgamento.

Por sua vez, o MS 22.927 discutia a constitucionalidade de uma PEC que buscava implementar o parlamentarismo no Brasil. O caso foi proposto em novembro de 1997, e distribuído para a relatoria do ministro Néri da Silveira, que rejeitou a liminar no mês seguinte, mas liberou o caso para julgamento do plenário apenas em 2002, poucos dias antes da sua aposentadoria. Como o julgamento não foi iniciado antes da aposentadoria, foi retirado de pauta e distribuído para o ministro Ilmar Galvão, que foi substituído na relatoria por Ayres Britto, depois por César Peluso, e depois por Teori Zavascki, que assumiu a relatoria em 2012. O debate sobre o parlamentarismo voltou à agenda pública por causa do processo de impeachment da presidente Dilma, e isso pode ter impulsionado a liberação para julgamento pelo ministro Teori Zavascki, em agosto de 2015<sup>431</sup>. O caso foi incluído no calendário de julgamentos sete

---

<sup>431</sup> Diego Werneck Arguelles e Thomaz Pereira, “Supremo não é inerte: PEC do parlamentarismo e dois mitos sobre o STF”, in: Joaquim Falcão et al. (orgs.), *Onze supremos: o supremo em 2016*, Belo Horizonte, MG: Letramento, 2017: 38-40.

vezes, em 2015 e 2016, mas jamais teve o julgamento iniciado. Com a morte do ministro Teori Zavascki, em 2017, a relatoria passou para o ministro Alexandre de Moraes, que liberou o processo para a pauta novamente, ainda em 2017. Porém, em 2018, as partes peticionaram indicando a desistência da ação, o que foi aceito pelo relator, e, por isso, o plenário nunca teve a oportunidade de se manifestar sobre o mérito do caso.

Outro caso simbólico do uso de ferramenta de controle de agenda de forma individual é o da ADI 4.650, em que se questionava a constitucionalidade das regras eleitorais que permitiam o financiamento eleitoral por empresas. Na ocasião, o ministro Gilmar Mendes pediu vista dos autos e viu a maioria se formar no sentido da inconstitucionalidade das regras, já que alguns ministros optaram por adiantar os votos após o pedido de Mendes. Esses adiantamentos de votos não são tão corriqueiros, e podem indicar que havia uma vontade por parte de vários ministros de concluir o julgamento naquele momento. Mesmo assim, Gilmar Mendes demorou mais de um ano para devolver as vistas, impedindo que o STF definisse as regras de financiamento eleitoral das eleições que ocorreriam em 2014, e o ministro sofreu cobranças públicas tanto na imprensa quanto pela opinião pública, seja a audiência geral, seja a audiência específica do setor jurídico<sup>432</sup>. É possível especular que o pedido de vistas tenha tido o objetivo de dar ao Congresso o poder de estabelecer as regras, o que, no limite, poderia ser interpretado como o ministro Gilmar Mendes atuando para impedir que o STF sofresse retaliações do Congresso pela alteração de regras. No entanto, mesmo se isso fosse verdade, a avaliação foi realizada apenas por Mendes, já que seus colegas se mostraram dispostos a julgar o caso na sessão em que Mendes pediu vista dos autos.

A mesma forma de atuação parece caracterizar o STF se olharmos para a reputação interna, isto é, como o tribunal atua em sua relação com os outros tribunais e juízes para reforçar o cumprimento de suas decisões. Nas entrevistas, quando questionados se o gabinete tinha uma preocupação com o que ocorria em outros tribunais, vários entrevistados, de diferentes gabinetes, indicaram que não. Por outro lado, entrevistados de alguns gabinetes responderam que essa era uma preocupação, e que esse seria o motivo do ministro priorizar casos em que a repercussão geral havia sido reconhecida. Isso também indica que a análise da reputação, nessa perspectiva, depende da disposição do ministro que está encarregado do caso.

Mesmo no caso do papel da imprensa, que foi mencionado como importante na priorização por quase todos os entrevistados, há grande variação e como isso ocorre. Houve

---

<sup>432</sup> O caso é mencionado em: Arguelhes e Hartmann, “Timing Control without Docket Control” (n. 137).

relatos de ministros e gabinetes que mantêm relações próximas com jornalistas. Nessas relações, os jornalistas comunicam casos que são tidos como relevantes, e os ministros transmitem aos jornalistas informações ou demandas que desejam que sejam noticiadas. Um dos entrevistados chegou a dizer que esta estratégia é utilizada por presidentes do STF para pressionar os ministros a liberarem casos para julgamento, o que indica que o clima para o julgamento de um caso pode ser “produzido” na imprensa até mesmo por um ministro do STF, a depender do seu grau de relacionamento com os jornalistas e os veículos de mídia. Não há, portanto, uma estratégia pública de comunicação do STF com a imprensa, mas sim várias estratégias diferentes, a depender do ministro envolvido e de suas relações.

O que se pode concluir, portanto, é que há uma preocupação de vários ministros do STF com aspectos reputacionais seus e do tribunal, e que existem instrumentos disponíveis no seu processo decisório para lidar com casos que podem gerar reações na opinião pública e nos outros poderes, no entanto, os instrumentos são utilizados com base em estratégias individuais, e as preocupações com a reputação também variam em grau, a depender do ministro. Isto é, alguns ministros podem se preocupar pouco com a imprensa, mas se importam com possíveis retaliações de outros poderes, e outros podem ter como enfoque a reputação interna, no sentido de verem suas decisões cumpridas pelos órgãos do próprio poder Judiciário. Da forma que funciona hoje, o STF não conta com um mecanismo para que as considerações sobre reputação sejam realizadas pelos ministros em conjunto.

#### **5.4. A pauta e o desenho institucional do STF**

Na classificação mais básica, como apontado com base em Comella, o exercício do controle de constitucionalidade é dividido em dois modelos: de um lado, o dos EUA, em que qualquer juiz ou tribunal, ao julgar um caso concreto, tem a competência para afastar a aplicação de uma lei tida por inconstitucional; de outro, o europeu, em que a competência para declarar a constitucionalidade de uma lei é atribuída de forma exclusiva a uma Corte Constitucional.

Essa classificação teria consequências importantes. No que diz respeito à seleção de casos, isso apenas seria possível no modelo dos EUA, mas não no europeu. Em outro trecho da tese, essa classificação foi colocada em xeque, tanto porque não seria suficiente para descrever os modelos adotados por diversos países, como o Brasil, que reuniria características dos dois

tipos ideais, quanto porque focaria em elementos que não seriam suficientes sequer para descrever o funcionamento das supremas cortes e tribunais constitucionais.

No Brasil, Arguelhes e Hartmann analisaram como, na falta do controle do acervo, os ministros do STF contavam com um instrumento para definir o tempo dos julgamentos. Já Dimoulis e Lunardi indicaram que a definição do tempo dos julgamentos era discricionária, e que o fator tempo foi fundamental para o julgamento de certos processos. Além disso, em uma série de artigos Arguelhes e Ribeiro diagnosticam os problemas do exercício do controle de constitucionalidade pelos ministros do STF de forma individual.

As entrevistas e as informações do banco de dados parecem dar suporte aos diagnósticos apontados no parágrafo anterior. De acordo com a descrição do processo decisório, a partir do que foi narrado nas entrevistas, cabe ao relator, inicialmente, liberar o caso para a pauta de julgamentos. Apenas excepcionalmente há a participação da presidência na definição desse primeiro momento, seja com a solicitação direta da presidência, seja com a comunicação da presidência com a imprensa, para que isso pressione o ministro a liberar o caso.

No passo seguinte do processo, cabe à presidência selecionar, entre os processos liberados, aqueles que figurarão no calendário de julgamentos de cada sessão. Nessa seleção, os entrevistados apontaram diversos fatores que podem influenciar a escolha do presidente, como os pedidos realizados pelos relatores, questões urgentes, aspectos da conjuntura política, etc. O que vale a pena frisar é que cada um dos presidentes parece se guiar por um aspecto diferente e, além disso, mesmo que muitos deles sejam deferentes aos pedidos de preferência realizados pelos relatores, fato é que isso parece variar a partir das relações pessoais construídas pelos ministros com seus colegas e, além disso, as conversas parecem se resumir à relação entre presidente e relator, não sendo a seleção formada com base em um consenso entre todos ou uma maioria dos ministros do tribunal. Isso ressalta – e não ressalva – os aspectos individuais das escolhas.

Além disso, os dados indicaram a relação entre o poder de definição do tempo do julgamento e o mérito, o que destaca o impacto do desenho institucional do tribunal no exercício do controle de constitucionalidade, já que essa é uma de suas competências. Nas tabelas 3, 4 e 5, no tópico 4.3, foram indicadas as posições dos ministros que ocuparam a presidência nos casos que foram julgados durante suas presidências, e foi possível notar que quanto maior a concentração de poderes de pauta (poder de liberação e poder de seleção em conjunto), maior a chance de os ministros figurarem na corrente vencedora nos julgamentos.

O “sucesso” dos ministros com poderes de agenda também foi mencionado em algumas entrevistas. De acordo com alguns entrevistados, os ministros faziam um cálculo sobre se suas posições prevaleceriam no mérito caso o processo fosse liberado para julgamento em determinado momento<sup>433</sup>. O exemplo do julgamento da constitucionalidade da interrupção da gravidez no caso de anencefalia, relatado pelo ministro Marco Aurélio, reforça ainda mais essa circunstância.

Esse aspecto torna ainda mais sensíveis os problemas apontados por Arguelhes e Ribeiro na série de artigos sobre o individualismo decisório, como o “super contramajoritarismo”, a contingência política ficar sujeita a um único ministro e o risco de captura. Ao descrever o super contramajoritarismo, Arguelhes e Ribeiro indicam que o individualismo decisório leva à possibilidade de que um ministro atue contra uma maioria dentro do próprio tribunal. Os autores apontam especificamente os poderes de agenda como instrumentos para evitar que uma maioria no tribunal derrube uma decisão aprovada pela maioria legislativa<sup>434</sup>. É possível aprofundar a crítica, para considerar que o super contramajoritarismo também pode se manifestar nos poderes de agenda não como um obstáculo à maioria do tribunal, mas sim para a construção dessa maioria, como indicado acima, já que há indícios de que quanto maior a concentração de poderes de agenda, maior o “sucesso” do ministro em ficar na corrente vencedora dos julgamentos. O mesmo pode ser aplicado à análise da contingência política se sujeitar a um único ministro, uma vez que, além de ter o poder de definir quando a questão será discutida, isso pode ser significativo até mesmo para definir qual será a vontade da maioria.

Das três consequências apontadas por Arguelhes e Ribeiro, a que parece ser mais impactada pelas informações colhidas na pesquisa é a do risco de captura. Ao concentrar poderes em um único ministro, a possibilidade de que ele seja cooptado por grupos de interesse seria facilitada<sup>435</sup>. As entrevistas indicaram que isso ocorre em várias etapas do processo de formação da pauta de julgamentos. Em primeiro lugar, antes mesmo do processo ser distribuído para o ministro, há relato de que jornalistas próximos aos ministros entram em contato para sinalizar a importância do caso. Além disso, uma vez conhecido o relator, abre-se a possibilidade de acesso pelas partes e advogados, em acesso que ocorre de forma desigual, já que nem todas as partes e advogados contam com o mesmo acesso aos gabinetes. Os grupos de

---

<sup>433</sup> Vide o que se disse acima, no tópico 5.2.

<sup>434</sup> Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro, “Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro”, *Novos Estudos - CEBRAP* 37:1 (2018): 13-32, p. 29.

<sup>435</sup> Arguelhes e Ribeiro, “Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro” (n. 434).

interesse que atuam como *amicus curiae* também influenciam o tempo dos julgamentos, já que diversos entrevistados citaram nominalmente instituições que, pelo simples fato de atuarem em um determinado processo, sinalizam a importância da matéria.

Portanto, a descrição do funcionamento da pauta na prática, através das entrevistas, e os dados coletados dos processos que formaram o universo da pesquisa, apontam para conclusões no mesmo sentido dos trabalhos de Arguelhes e Ribeiro, e mostram que, sobretudo no aspecto da captura, existe a possibilidade de que isso ocorra em diversas etapas do processo, e há indícios de que isso ocorra em vários gabinetes.

## **5.5. Pauta e deliberação**

O último conjunto de estudos foi agrupado com base na ideia de deliberação. Em resumo, seria possível dividir os estudos em três diferentes linhas, a de Ferejohn e Pasquino, que aborda sistemas específicos e formula a separação entre deliberações interna e externa, a de Mendes, que divide a deliberação em três fases, e a de Silva, que aprofunda a análise da relação entre deliberação interna e externa e, com base no funcionamento do STF, indica novos dispositivos institucionais que podem afetar a troca de razões pelos ministros.

Ferejohn e Pasquino não avaliam como a seleção de casos ou o controle do tempo dos julgamentos podem influenciar a troca de razões entre os juízes para que se chegue à melhor decisão. No entanto, ainda assim seria possível supor que as informações coletadas na pesquisa dão suporte à afirmação de que o STF poderia ser classificado como um tribunal que prioriza a deliberação externa, uma vez que em todos os passos do processo de pauta a participação da imprensa foi descrita como essencial para conferir priorização a determinados julgamentos. Além disso, houve entrevistas que mencionaram explicitamente a preocupação de ministros em como seriam retratados publicamente.

Em seu livro, Mendes formula a divisão da deliberação em cortes em três fases: pré-decisional, decisional e pós-decisional. E, para cada uma das etapas, estabelece as condições éticas e os mecanismos institucionais que poderiam ser implementados para tornar a corte um órgão mais deliberativo. Ao contrário de Ferejohn e Pasquino, Mendes aborda a seleção de casos e a definição do tempo dos julgamentos como condições institucionais, na etapa pré-decisional, que poderiam potencializar a deliberação.

A discricionariedade na formação do acervo seria vantajosa tanto para controlar o tamanho do acervo quanto para que a corte tivesse manejo político, ao mesmo tempo em que fossem selecionados os casos mais relevantes. Por sua vez, o controle do tempo teria as vantagens de possibilitar que casos urgentes fossem julgados com rapidez e que casos não maduros no debate público tivessem o julgamento adiado. Apesar das vantagens, Mendes reconhece que a seleção de casos e a definição do tempo dos julgamentos podem não ser apropriados em algumas sociedades, caso determinadas partes e questões relevantes não tenham acesso à corte, ou se as ferramentas forem utilizadas de modo injusto. Todavia, não fornece elementos para avaliar o grau de acesso ou de justiça na utilização das ferramentas<sup>436</sup>. Fica a dúvida, então, se a descrição do processo de pauta no STF e os dados apresentados posicionam o tribunal como um órgão que, nesses aspectos, tem ferramentas para potencializar ou não a deliberação<sup>437</sup>.

Apesar de não contar com um mecanismo formal de seleção de casos, na prática, como demonstrado ao longo do trabalho, as ferramentas que permitem a definição do tempo dos julgamentos podem servir a essa finalidade. Houve processos no banco de dados que demoraram décadas até que fossem liberados para julgamento pelos relatores ou incluídos no calendário de julgamentos pelas presidências, e a demora pode ter o efeito de simplesmente impedir que o mérito do caso seja analisado, como ocorreu no exemplo, já discutido, da constitucionalidade da PEC que pretendia implantar o parlamentarismo. Por outro lado, não há no STF a virtude apontada de controle do acervo, uma vez que a demora no julgamento não cumpre o fim da não seleção.

Do ponto de vista qualitativo apontado por Mendes, de que a seleção de casos teria o mérito de possibilitar que a corte tivesse o manejo político e selecionasse os casos mais relevantes, não parece haver dúvidas de que os instrumentos de agenda servem a esse fim. É possível que o relator do caso e a presidência definam, cada um no exercício de seus poderes, qual é o melhor momento para a liberação e para o início do julgamento do caso. Além disso, em boa parte das entrevistas o que se viu foram os sistemas implementados por cada um dos

---

<sup>436</sup> Conrado Hübner Mendes, *Constitutional courts and deliberative democracy*, Oxford New York: Oxford University Press, 2015, pp. 159-161.

<sup>437</sup> Em sua pesquisa, Barbosa analisa, de forma específica, como cada um dos dispositivos institucionais do STF que afetam a pauta de julgamentos promove ou tem efeitos deletérios para diferentes teorias normativas que discutem a legitimidade de tribunais. Cf. Ana Laura Pereira Barbosa, *Decidindo (não) decidir: Instrumentos de influência individual na definição da agenda e do tempo dos julgamentos no STF*, São Paulo: Universidade de São Paulo (Dissertação (Mestrado em Direito)), 2020.



gabinetes para definir o que, no critério daquele gabinete, seria um caso relevante, e, por isso, passível de priorização.

Contudo, não existem mecanismos para resolver os impasses que podem surgir caso o ministro que detenha o poder de agenda não entenda que é o momento político ou que o tema não é relevante. Por exemplo, no caso que discutia a constitucionalidade da PEC que pretendia implantar o parlamentarismo, diversos relatores foram responsáveis pela ação, e na avaliação de vários deles não havia clima político ou o tema não era relevante, e por isso não houve a liberação do processo para a pauta de julgamentos, frustrando o julgamento do caso pelo plenário, e nada se pode fazer. A dinâmica de distribuição dos poderes de liberação, de seleção para o calendário e de vista entre os ministros cria, portanto, pontos de veto que podem funcionar contra a maioria do tribunal, naquilo que foi chamado de “super contramajoritarismo” por Arguelhes e Ribeiro, como mencionado acima. Em outras palavras, há instrumentos na dinâmica do STF para que as vantagens da seleção de casos sejam atingidas, e eles parecem servir a isso em alguma medida, conforme relatado nas entrevistas. Todavia, por serem manejados de forma individual, não há controle sobre a correção em seu uso, o que pode prejudicar a deliberação, caso sejam priorizados pelos atores os casos não relevantes ou fora do tempo político apropriado.

No caso do controle do tempo dos julgamentos, chamado por Mendes de *agenda-setting*<sup>438</sup>, as vantagens apontadas pelo sistema que permite o controle seriam tanto permitir que casos urgentes fossem julgados rapidamente, o que aumentaria o engajamento do público com o trabalho da corte, quanto abrir a possibilidade de que os julgamentos de casos que não estivessem maduros na sociedade fossem adiados para outro momento mais apropriado.

Mais uma vez, as informações extraídas das entrevistas e dos dados quantitativos apontaram que os ministros priorizam os casos urgentes, com pedido de liminar. Houve entrevistado, inclusive, que declarou que no gabinete em que trabalhava, por vezes, a sinalização de urgência chegava antes mesmo do caso ser distribuído para a relatoria do ministro. Isto é, havia uma organização para que casos urgentes fossem noticiados e priorizados antes mesmo do ingresso formal do caso no tribunal. Como, na prática, não existem requisitos mínimos para que um processo seja liberado para julgamento, é possível afirmar que há no

---

<sup>438</sup> Mendes, *Constitutional courts and deliberative democracy* (n. 68). O autor chama a seleção de casos para o acervo de docket-forming, vide p. 159-160.

desenho institucional do STF mecanismos favoráveis à deliberação, ao menos nessa perspectiva destacada por Mendes.

Por outro lado, também não há limite temporal máximo para que os processos sejam liberados para a pauta de julgamentos ou sejam incluídos no calendário pela presidência do tribunal. Por isso, é possível afirmar que também há instrumentos para que o início dos julgamentos seja adiado. Essa foi a justificativa utilizada expressamente pelo ministro Marco Aurélio para adiar a liberação do mérito do processo em que se discutia a constitucionalidade da interrupção da gravidez no caso de anencefalia, como foi visto acima.

Porém, por conta do desenho institucional da pauta no STF, a definição do tempo dos julgamentos também fica a cargo de ministros que atuam individualmente. Como Mendes não fornece parâmetros para indicar o que são questões urgentes ou quando as questões já foram suficientemente debatidas na sociedade, e estes são parâmetros difíceis de serem criados, não existem elementos para indicar se, na prática, os ministros têm feito as avaliações de forma correta. Por exemplo, o ministro Marco Aurélio atuou de forma correta ao impedir que o plenário do STF se manifestasse sobre o mérito do caso da anencefalia por vários anos, mesmo depois do mesmo plenário ter decidido a liminar? A ministra Rosa Weber acerta em não liberar para julgamento a ADPF 442, que discute a constitucionalidade da criminalização do aborto realizado nos primeiros três meses, após mais de 5 anos?

Além da falta de parâmetros de controle, essa definição do tempo ocorre individualmente, pelos ministros relator, presidente e, possivelmente, o vistor, e não há mecanismos para que a maioria do tribunal supere eventual impasse. No caso da anencefalia, por exemplo, ao julgar e rejeitar o pedido liminar, a maioria dos ministros sinalizou a possibilidade de julgar o mérito, caso o relator concordasse. Como o ministro Marco Aurélio não concordou, o julgamento do mérito foi adiado para outro momento, e só foi retomado anos depois, quando o ministro liberou o mérito do caso para julgamento. Não há, portanto, mecanismo para controlar a vontade individual do ministro que exerce o poder de definir o tempo do processo. Porém, é importante frisar, que esse mecanismo dependeria da melhor definição dos parâmetros do tempo adequado do processo, e que, por si só, a análise individual pelo ministro não parece incompatível com o que pretende a teoria elaborada por Mendes.

Mendes aponta, todavia, alguns problemas que a previsão da possibilidade de seleção de casos e da definição do tempo do julgamento pode gerar em determinadas sociedades. O primeiro problema é o de que permitir a seleção de casos poderia ser problemático se deixasse

de fora casos relevantes ou causasse a falta de acesso de determinadas partes ao tribunal. No STF, como dito, não é permitida a seleção de casos propriamente dita, mas o controle do tempo de julgamentos pode ter efeitos semelhantes. Nas entrevistas e nos outros dados foi possível constatar que certas partes e advogados contam com um acesso privilegiado aos gabinetes do STF, e que isso influencia no tempo de análise do processo, o que indica que poderia ser possível que casos relevantes ou partes menos privilegiadas não tivessem acesso ao tribunal. Contudo, o acesso ao STF é amplo, e, salvo quando os casos perdem o objeto antes de serem julgados, os casos que ingressam são julgados, o que diminuiria o peso de eventual priorização seletiva no STF.

Outro possível problema apontado por Mendes, especificamente sobre a definição do tempo dos julgamentos, é o de que em determinadas sociedades isso poderia ocorrer de forma injusta<sup>439</sup>. Esse também parece ser um parâmetro de difícil precisão, pois o adiamento pode envolver diferentes questões. Usando novamente o caso da anencefalia, foi justo o adiamento que, a pretexto de aguardar que o tema ficasse maduro na sociedade, impediu que uma determinada composição de ministros decidisse o mérito da questão? Em outras palavras, é justa a estratégia de adiar indefinidamente um julgamento com o objetivo de obter um resultado determinado no mérito? O debate pode envolver discussões sobre a preferência pelo procedimento ou pelo resultado. Por isso, também não parece que o funcionamento atual do tribunal, da forma como descrito ao longo do trabalho, seja incompatível com ou prejudicial a teoria de Mendes, já que, a depender da finalidade, a atuação individual dos ministros pode cumprir de forma apropriada o que se aponta como vantagens da seleção de casos e da definição do tempo dos julgamentos.

Silva, por sua vez, adota concepção menos exigente de deliberação, tal qual Ferejohn e Pasquino, e preocupa-se, sobretudo, em como o desenho institucional do STF pode facilitar ou dificultar a fase deliberativa propriamente dita, isto é, o momento em que os ministros se reúnem para trocar argumentos com o objetivo de tomarem uma decisão. Por isso, ao discutir a pauta, a partir das informações que colheu em entrevistas com os ministros do STF, Silva aponta que a antecedência na divulgação da pauta pode impactar na assimetria de informações entre os ministros, e que há a concentração de poderes de pauta no presidente e no relator do caso.

---

<sup>439</sup> Idem pp. 159-161.

As entrevistas realizadas como pesquisa na tese foram no mesmo sentido do que foi pontuado por Silva, no sentido de que a divulgação com antecedência teve o efeito de dar aos ministros um tempo para que se preparassem para os julgamentos, e isso fez com que a maioria dos ministros passassem a ir para os julgamentos com os votos prontos o que, na visão de Silva, seria prejudicial à deliberação. Além disso, várias entrevistas fizeram referência ao poder da presidência de escolha dos processos que seriam incluídos nos calendários de julgamentos, e na deferência ao poder dos relatores de liberar o caso para o julgamento quando entenderem mais apropriado.

No que toca ao que foi apresentado por Godoy, o autor argumenta que é possível interpretar o RISTF para entender que a escolha dos casos para julgamento não é um poder exclusivo do presidente, e defende que isso deveria ser objeto de decisão compartilhada entre os ministros. Godoy, portanto, parte de um ponto de vista extremamente normativo. O que as entrevistas indicaram é que, apesar das críticas realizadas ao poder do presidente, há uma grande deferência ao seu exercício, e poucos problematizam essa atribuição. Além disso, em certa medida, as entrevistas indicaram que há algum tipo de comunicação entre os ministros para a definição dos casos, uma vez que relatores podem pedir prioridade à presidência, e alguns presidentes se comunicam com os relatores para pedir a liberação dos casos para o julgamento. Em última medida, também é possível que cada ministro peça vista dos autos. É possível supor, portanto, que um julgamento apenas é finalizado se todos os ministros concordarem, já que cada um deles pode funcionar como um obstáculo à conclusão do julgamento, seja não liberando os autos para o julgamento, se ocupar a posição de relator, seja pedindo vistas, se atuar como um ministro vogal.

Em conclusão, é possível afirmar que a pesquisa mostrou que existem mecanismos para que o tribunal controle o tempo do julgamento dos processos, e que isso, no limite, pode ter efeitos semelhantes aos que são atribuídos à seleção de casos. Esses dispositivos institucionais podem trazer diversas vantagens do ponto de vista deliberativo, uma vez que podem ajudar o tribunal a calibrar quais são os casos relevantes, urgentes, e qual é o melhor momento para julgá-los. Todavia, atualmente, esses mecanismos são distribuídos de forma difusa entre os ministros, o que pode tornar difícil o controle, mesmo que sejam imaginados parâmetros de controle possíveis para essa atuação individual que, por si só, não parece prejudicial ao ideal de deliberação, ao menos se for tomada em conta a concepção de Mendes. Porém, se o foco for a análise da relação entre a definição da pauta e a fase deliberativa propriamente dita, como faz

Silva<sup>440</sup>, é preciso reconhecer que o atual funcionamento da dinâmica pode comprometer a troca franca de razões em os ministros.

## 5.6. A hipótese, os problemas e a proposta

A hipótese indicada na introdução foi de que existe um processo informal de seleção de casos para a pauta do STF. Após a descrição dos fatores que influenciam a definição do tempo dos processos pelos ministros, bem como do funcionamento de um julgamento no tribunal, é possível dizer que há, por parte dos diferentes gabinetes, vários mecanismos para identificar quais casos devem ser tratados com prioridade. Isto é, cada gabinete desenvolve, ao longo da atuação do ministro, sinais que devem ser observados para conferir priorização a determinados casos. Isso passa pelo tema do processo, por qual é o tipo de questão, quem são as partes e advogados e, sobretudo, pelo papel da imprensa ao destacar a relevância do processo. Além disso, na descrição foi possível observar a influência dos fluxos de informação entre os gabinetes dos ministros e o da presidência, bem como dos advogados e partes com os gabinetes e a presidência. Tudo isso contribui para a conclusão de que há um procedimento informal e voluntário de seleção de casos no STF.

A tese de que há comportamento estratégico dos ministros na definição do tempo dos julgamentos dos casos também parece ter sido demonstrada, uma vez que a pesquisa mostrou que os ministros utilizam diferentes sinais para a priorização dos casos e, apesar de cada um dos sinais variar em grau em cada um dos gabinetes, é visível que os ministros levam em conta considerações ideológicas, institucionais, dos outros poderes e da opinião pública na definição do tempo dos julgamentos e do uso das ferramentas institucionais referentes à pauta de julgamentos.

Os dois parágrafos acima já indicam o principal problema do funcionamento da pauta que foi identificado durante a pesquisa: a concentração de poderes em um único ministro. Esse problema já foi identificado, inclusive no que toca à elaboração da pauta de julgamentos, por

---

<sup>440</sup> É importante dizer que Silva não vê a divulgação antecipada do calendário de julgamentos como um problema, tendo em vista que isso poderia ser benéfico para diminuir a assimetria de informações entre os ministros, considerando que o relator, por ter contato com o processo durante mais tempo, também está mais bem informado sobre os autos. Seu principal ponto de crítica, quanto à antecipação, diz respeito ao fato dos ministros levarem votos prontos para a sessão de julgamentos, o que diminuiria o potencial de interação.

diversos autores<sup>441</sup>. Isto é, para que um processo seja julgado, é necessário que cada um dos ministros concorde, ainda que de forma implícita, com o momento. Porém, é importante destacar, que o trabalho também indicou como esse poder, apesar de concentrado em atores determinados e em momentos diferentes, também pode ser exercido de forma mais concertada, levando em conta não só os outros ministros, mas a interação com as partes, seus advogados, e a imprensa.

Em primeiro lugar, o relator deve necessariamente liberar o caso para o julgamento do plenário, e a definição do momento é apenas sua. Em seguida, a presidência deverá indicar, dentre os casos liberados para julgamento pelos relatores, em qual sessão o julgamento será iniciado. Uma vez iniciado o julgamento, qualquer um dos ministros pode pedir vista dos autos, devolvendo os autos no momento que entender mais apropriado. Esse arranjo de coisas traz consigo pelo menos dois problemas, do ponto de vista prático.

O primeiro é o de que não há um mecanismo para que o STF defina, enquanto instituição colegiada, em que momento um determinado caso deverá ser julgado. Esse problema se mostra particularmente sensível na falta de instrumentos para superar eventuais vetos colocados pelos ministros que carregam o poder de agenda em um determinado momento. Por exemplo, caso um relator simplesmente não libere um caso para julgamento, os demais ministros não podem simplesmente determinar o início do julgamento, ainda que a maioria do tribunal entenda que seja o momento apropriado para a decisão.

Relacionado com o problema anterior está o fato de que os critérios que são utilizados para a priorização dos casos são contingentes a cada um dos gabinetes, não existindo um padrão do tribunal. Logo, se um ministro for sensível à opinião pública, os casos com grande repercussão serão analisados com prioridade; se outro ministro tiver a predileção por casos de natureza penal, esses casos é que serão tidos como prioritários. Os critérios, portanto, irão variar a partir de cada um dos gabinetes, e naturalmente serão estabelecidos de acordo com os

---

<sup>441</sup> Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro, “Ministocracia : O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro”, *Novos estudos CEBRAP* 37:1 (2018): 13-32; Arguelhes e Hartmann, “Timing Control without Docket Control” (n. 137); Miguel Gualano Godoy, *STF e Processo Constitucional: Caminhos possíveis entre a ministocracia e o plenário mudo*, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021; Virgílio Afonso Silva, “Pauta, público, princípios e precedentes: condicionantes e consequências da prática deliberativa do STF”, *Suprema - Revista de Estudos Constitucionais* 1:1 (2021): 22-56; Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi, “Definição da pauta no Supremo Tribunal Federal e (auto) criação do processo objetivo”, *XVII Congresso Nacional do CONPEDI* 20:21 (2008): 4357-4377; Luiz Fernando Gomes Esteves, “Onze ilhas ou uma ilha e dez ilhéus? A presidência do STF e sua influência na atuação do tribunal”, *REI - Revista Estudos Institucionais* 6:1 (2020): 129-154; Barbosa, *Decidindo (não) decidir: Instrumentos de influência individual na definição da agenda e do tempo dos julgamentos no STF* (n. 111).

interesses pessoais de cada um dos ministros, o que pode ter efeitos negativos tanto para a previsibilidade, quanto para a transparência.

Outro grande problema identificado tem a ver com a seletividade na priorização dos casos em virtude das partes e advogados que atuam no tribunal<sup>442</sup>. Como visto, o acesso das partes varia em cada um dos gabinetes, mas, em regra, há advogados e partes que conseguem um acesso privilegiado para audiências com os ministros do tribunal, e essas audiências são decisivas para que um caso seja analisado com prioridade.

Além disso, é possível afirmar que o fato que mais parece ter peso na priorização de um caso é o papel da imprensa ao destacar a relevância de um caso. Esse fator também pode contribuir para a seletividade, na medida em que nem todas as partes e advogados têm acesso aos meios de comunicação para fazer com que seus casos sejam destacados. Mas não só isso, foi descrito que alguns gabinetes e ministros têm um acesso desproporcional a alguns jornalistas, e isso pode ser utilizado para que os próprios ministros utilizem a imprensa para dar destaque a um caso que esteja com outro ministro.

Alguns autores já formularam propostas para lidar com alguns dos problemas aqui identificados, sobretudo com o problema do individualismo. Cristiana Mello identifica que os principais problemas do modelo atual são a concentração de poder e a falta de transparência, e para lidar com isso propõe diversos critérios: i) divulgação da agenda da Corte por bimestre; ii) participação dos demais ministros na formação da agenda da Corte; iii) atribuição de prioridade aos recursos extraordinários sob o regime de repercussão geral; iv) observância parcial do critério cronológico; v) atribuição de prioridade relativa aos processos cujo julgamento já se tenha iniciado; vi) realização de sessões plenárias compensatórias de feriados; vii) convocação automática de sessões extraordinárias para o julgamento dos processos remanescentes do mês; viii) adoção do sistema de rodízio na ordem das votações<sup>443</sup>.

A solução de Mello para lidar com a concentração de poderes foi que cada relator indicasse uma quantidade de processos de seu acervo para serem julgados em um determinado mês, e essa indicação deveria observar os critérios de relevância e cronológico. Por sua vez, ao presidente caberia indicar um número superior de processos do que cada um dos relatores – no

---

<sup>442</sup>Gomes, “Cancelas invisíveis: ‘Embargos auriculares’, legitimidade ativa e permeabilidade social seletiva do Supremo Tribunal Federal” (n. 147).

<sup>443</sup> Cristiana Mello, “A regulamentação da agenda do Supremo Tribunal Federal - Uma proposta modesta”, in: Gilmar Mendes et al. (orgs.), *Jurisdição constitucional em 2020*, São Paulo: Saraiva, 2016: 221-251.

exemplo da autora, cada relator indicaria 2 processos, e o presidente poderia indicar 8. Além dos processos indicados, alguns processos entrariam automaticamente em pauta, como os habeas corpus, e haveria uma cota de processos que deveriam entrar necessariamente na pauta, como os casos liberados há muito tempo, ou aqueles cujo julgamento já se tenha iniciado em outra sessão.

Apesar de inventiva, a proposta de Mello não parece suficiente para lidar com o problema do individualismo na definição do momento dos julgamentos. Isso porque a escolha continua concentrada nos ministros, que indicariam os seus casos que necessariamente teriam o julgamento iniciado. Apenas seria superada, assim, a concentração de poderes na presidência, um dos pontos de veto. Caso o relator não liberasse um processo para a pauta, ou não indicasse o processo, nada se poderia fazer. Por outro lado, caso o relator liberasse e o presidente indicasse um processo para a pauta, mas os demais ministros entendessem que o momento não era o mais apropriado para o julgamento, nada se poderia fazer da mesma forma.

A indicação dos critérios que deveriam ser observados nessa escolha também não ajuda. Mello aponta como critérios a relevância e a ordem cronológica de liberação dos processos. Quanto a este último, mais uma vez fica nítido que ela não propõe um modelo capaz de lidar com o individualismo na definição do tempo, uma vez que o momento da liberação dos processos continuaria a cargo dos relatores, exclusivamente. A relevância não é definida por Mello, e há dúvidas sobre a possibilidade de definir tal critério, sobretudo porque o momento da liberação continuaria a cargo exclusivo dos relatores. Por isso, é possível dizer que, em sua proposta, a definição da relevância é contingente a cada ministro.

Por fim, restam dúvidas sobre o que consistiria propriamente em uma inovação. É certo que o texto de Mello é de 2016, porém, vários relatos dos entrevistados – muitos dos quais atuaram no tribunal antes de 2016 – foram no sentido de que há uma comunicação eficaz entre os relatores e a presidência, isto é, quando querem que um determinado caso tenha o julgamento iniciado, os relatores fazem os pedidos à presidência, e então o caso é pautado. A diferença que poderia ser apontada, nesse sentido, seria a institucionalização de uma prática que já existe em alguma medida.

Outra proposta de mudança foi formulada por Felipe Fonte. Ele tem por foco não exclusivamente a definição do momento do julgamento, mas defende uma proposta para conferir ao STF o poder de selecionar os casos que serão julgados. Para Fonte, essa proposta passaria pela autorregulação do fluxo processual do STF. Nas suas palavras “o Supremo deve



decidir, mediante deliberação colegiada, a quantidade de casos e quais serão as matérias que serão apreciadas ao longo do ano corrente, mediante proposta dos respectivos ministros e da Presidência, antes do início do ano judiciário”<sup>444</sup>.

A proposta tem o mérito de contribuir para o aumento da previsibilidade nos julgamentos, uma vez que a definição dos julgamentos de todo o ano seria realizada em apenas uma única oportunidade. Além disso, se aprovada, é possível dizer que também se ganharia em transparência, já que os critérios para a seleção dos casos seriam definidos em julgamentos públicos.

Na proposta de Fonte, a escolha recairia sobre todos os processos do acervo do STF, independentemente da fase e da liberação pelo relator, uma vez que, como vantagens da sua proposta, Fonte indica que ela afastaria a discricionariedade ampla atribuída ao presidente na seleção dos casos para a pauta e a possível obstrução dos relatores na definição do momento da liberação.

A principal razão apontada por Fonte para fundamentar a proposta é a de que o STF lida com muitos processos, e por isso deveria poder selecionar os casos, para que dedicasse o tempo apropriado aos casos relevantes. Como consequência da seleção, ele propõe que todos os casos não selecionados para o julgamento no ano sejam reputados como não prioritários, e sejam julgados na origem. O autor não explica, porém, como ocorreria a reunião entre os ministros para a seleção dos processos.

Se o principal problema é que o tribunal lida com muitos processos, como adicionar uma etapa à rotina dos ministros – a de seleção de casos de forma coletiva – faria com que os ministros ganhassem tempo para lidar com outros casos? É difícil imaginar que os ministros do STF se reuniram antes de todo ano judiciário para analisar todos os processos do acervo, e que a definição de quantos, quais e quando os processos seriam analisados demandaria pouco dos ministros. Como se não bastasse, Fonte indica que todos os processos não analisados seriam “baixados à origem”, mas não lida com o fato de que boa parte da competência do STF envolve processos originários, como as ações abstratas, e as ações penais e mandados de segurança que envolvem autoridades. O que ocorreria caso uma ADI não fosse selecionada, por exemplo? As

---

<sup>444</sup> Felipe de Melo Fonte, “Decidindo não decidir: preferências restritivas e autorregulação processual no Supremo Tribunal Federal”, in: Gilmar Mendes et al. (orgs.), *Jurisdição constitucional em 2020*, São Paulo: Saraiva, 2016: 252-282.

ações penais que envolvessem autoridades com foro no STF, mas não selecionadas para determinado ano, seriam simplesmente extintas?

Fonte ainda defende que a implementação de sua proposta ocorreria “sem maiores traumas”, uma vez que dependeria apenas de mudanças no RISTF. Porém, existem dúvidas sobre se uma reforma radical como a proposta seria encampada pelos ministros, tendo em vista que a proposta, de uma só vez, eliminaria completamente os poderes de agenda dos relatores e do presidente. Em outras palavras, todos os ministros perderiam poder, o que levanta dúvidas sobre se eles suportariam esse custo para promover uma reforma que geraria benefícios apenas para o colegiado. Mais do que isso, os ministros não só perderiam o poder de controlar o timing dos processos sob suas relatorias, mas poderiam até mesmo ser compelidos a trabalhar em determinado processo de sua relatoria, caso assim se manifestassem os demais ministros nas reuniões anuais de pauta. Por esses motivos, apesar de ser adequada, em tese, para solucionar o problema da concentração de poderes, a proposta parece insuficiente do ponto de vista prático, já que os ministros não teriam incentivos para mudar o atual estado de coisas e, além disso, parece inviável para solucionar o problema da quantidade de casos julgada pelo STF<sup>445</sup>.

Apenas para concluir a análise da proposta, Felipe Fonte indica outra circunstância que poderia contribuir ainda mais para inviabilizar a sua própria proposta. De acordo com o autor, “[n]ada impede que, ao longo do respectivo ano, alguma questão urgente e importante seja incluída na pauta de julgamentos, mas para isso seriam designadas sessões extraordinárias exclusivamente para deliberações sobre tais temas, mantendo-se o calendário hígido”.

A ideia de que casos urgentes possam ser selecionados ao longo do ano inviabiliza completamente a proposta, pois, considerando que o autor defende que as decisões sejam coletivas, levaria os ministros a analisar, de forma imediata, todos os casos que ingressassem no STF, para avaliar se a questão é urgente e se deve ser incluída na pauta corrente com a designação de uma sessão extraordinária. Por exemplo, imagine que, em junho setembro de determinado ano, uma ação é proposta no STF, e haja um requerimento de urgência. Seria necessário que os ministros se reunissem para decidir se há urgência, e se a questão deve ser apreciada ainda naquele ano. Como o pedido de urgência depende da parte, é possível especular

---

<sup>445</sup> Uma ressalva que deve ser feita é a de que, apesar de dizer que a proposta seria passível de implementação sem traumas, Fonte não tem por foco defender a proposta do ponto de vista da possibilidade de sua aprovação, mas sim quanto aos benefícios que ela traria para diversos aspectos da seleção de casos.

que ele seja formulado em milhares de casos. Mais uma vez, o autor não detalha como sua proposta funcionaria na prática.

Uma proposta menos exigente e mais criativa é apresentada por Miguel Godoy. Para ele, seria possível interpretar o art. 13, III, RISTF<sup>446</sup> e concluir que a elaboração da pauta é função coletiva, e não individual do presidente. Em suas palavras, uma interpretação poderia “compreender a tarefa de dirigir os trabalhos da sessão plenária não apenas como comandar, chefiar, mas sim como liderar, coordenar, o que permitiria, assim, uma definição conjunta da pauta e calendário Tribunal”. Portanto, a mudança proposta por Godoy não necessitaria de nenhuma alteração formal na legislação<sup>447</sup>.

Todavia, a exemplo de Fonte, Godoy não explica como a seleção coletiva de casos para a pauta ocorreria. Ele se limita a dizer que:

seria possível pensar, por exemplo, uma discussão coletiva sobre quais temas precisam ser julgados tão logo seja possível. Ou então, a definição por cada ministro das ações que reputam mais urgentes para apreciação do Plenário e o Presidente ordenar-lhes então o julgamento num calendário organizado de datas.

Quanto à discussão coletiva, não há nenhum indício de como isso poderia ocorrer. É possível imaginar que se todos os ministros se reunissem coletivamente para tratar do momento de julgamento de todos os processos, isso poderia asoberbar ainda mais o tribunal de trabalho, o que atrasaria ainda mais os julgamentos.

Por outro lado, a indicação de prioridade, por cada ministro, das ações de sua relatoria não solucionaria o problema do individualismo, uma vez que isso apenas reforçaria o papel dos relatores na definição do tempo dos julgamentos dos processos, enfraquecendo o poder de seleção do presidente, sem que a decisão fosse propriamente coletiva, mas sim individual e difusa, já que sob o poder de cada um dos relatores. Essa proposta se aproxima da proposta de Mello, criticada páginas acima. Assim como indicado acima, há dúvidas sobre se isso já não ocorre, uma vez que vários assessores e ministros descreveram que há comunicação entre relatores e presidentes para a indicação dos processos em que se deseja o julgamento prioritário.

---

<sup>446</sup> Art. 13. São atribuições do Presidente:

III – dirigir-lhe os trabalhos e presidir-lhe as sessões plenárias, cumprindo e fazendo cumprir este Regimento;

<sup>447</sup> Godoy, *STF e Processo Constitucional: Caminhos possíveis entre a ministocracia e o plenário mudo* (n. 103), p. 20.

Uma proposta específica sobre o regime de repercussão geral foi formulada pelo ministro Roberto Barroso<sup>448</sup>. Para Barroso, o STF não deveria selecionar mais recursos com repercussão geral do que sua capacidade de julgar, por isso, inicialmente, o tribunal deveria se reunir ao final de cada semestre para selecionar, de forma conjunta e por votação, os 10 processos mais relevantes, que seriam julgados dali a dois semestres, de modo que cada reconhecimento implicaria a designação de uma data para julgamento. Depois de selecionados, esses 10 processos seriam redistribuídos de forma igual para a relatoria dos ministros do STF.

A proposta de Barroso já é mais detalhada, uma vez que indica que o reconhecimento da repercussão geral será realizado uma vez por semestre, sem exceções, e por meio de votação no plenário virtual. Ela se mostra adequada para superar a concentração de poderes nas mãos dos relatores e da presidência, uma vez que o reconhecimento será realizado de forma conjunta, e o reconhecimento implica a designação de uma data para o julgamento.

Há, porém, dois problemas, o primeiro é que ela se limita aos recursos extraordinários sob o regime de repercussão geral. E o outro é de ordem prática, assim como na proposta de Fonte, restam dúvidas sobre quais incentivos os ministros teriam para renunciar a seus poderes de agenda em favor de uma decisão coletiva sobre o assunto.

#### *A proposta de mudança: questão de ordem para a definição do tempo do julgamento*

A minha proposta é a de que seja possível a utilização do mecanismo da questão de ordem para que os ministros decidam de forma coletiva sobre o momento do julgamento. O art. 21, III, do RISTF estabelece que é atribuição do relator “submeter ao Plenário, à Turma, ou aos Presidentes, conforme a competência, questões de ordem para o bom andamento dos processos”.

O que proponho é que os ministros possam formular questões de ordem sobre o tempo de quaisquer processos, e que a decisão sobre o tempo seja levada para julgamento no plenário virtual. Para evitar simplificações, a seguir aponto como a proposta poderia funcionar na prática.

---

<sup>448</sup> Luís Roberto Barroso, “Reflexões sobre as competências e o funcionamento do Supremo Tribunal Federal”, *BARROSO, Luís Roberto. Um outro país: transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil. Belo Horizonte: Fórum* (2018).

A atribuição de poderes exclusivos de agenda a relatores, presidentes e ministros vistoros foi identificada como o principal problema da formação da pauta do STF. Como consequência, a definição do tempo dos julgamentos ocorre de forma individual, e não há mecanismos para superar nem os impasses, caso os atores optem por não liberar o caso para o julgamento – o que pode ocorrer com a não liberação para a pauta pelo relator, a não seleção pelo presidente, ou a não devolução de vista –, ou para que os ministros decidam, de forma coletiva, se determinado processo foi liberado no tempo apropriado.

No primeiro caso, sustento que os demais ministros possam propor uma questão de ordem para que a decisão sobre a liberação seja dirigida ao plenário virtual. Isso ocorreria por meio de manifestação simples. Um ministro apenas encaminharia para o relator, presidente, ou ministro vistor, a qualquer tempo, um pedido para que o processo seja incluído no calendário de julgamentos. O ministro encarregado de receber a questão de ordem, então, deveria submeter a questão imediatamente para o plenário virtual, e os ministros votariam apenas no sentido de “sim”, o ato deve ser praticado, ou “não”, o processo não deve ser incluído no calendário, em sistemática semelhante ao que hoje existe na etapa de reconhecimento de repercussão geral, em que os ministros apenas marcam um X nas perguntas “Há questão constitucional?” e “Há repercussão geral?”. Não seria necessária, por isso, qualquer fundamentação, uma vez que não se trata de ato propriamente decisório. Caso os ministros não se manifestem no prazo, que no plenário virtual é de seis dias úteis, a ausência será computada como concordância com a definição do ministro que atualmente tem o controle da agenda.

Se a maioria dos ministros entendem que a causa deve ser julgada, e que, portanto, deve ser superado o veto do ministro que detém o poder de agenda, a presidência deverá incluir o caso no calendário de julgamentos até o final do mês seguinte ao do julgamento da questão de ordem. Por outro lado, se a maioria dos ministros entenda que não há demora excessiva do ministro que detém o poder de agenda, ou que não é o momento mais apropriado para o julgamento do processo, o ministro continuará com o poder de definir, discricionariamente, em que momento praticará o ato que possibilitará o início ou a retomada do julgamento.

A questão de ordem também poderá ser formulada após o ato de liberação. Imagine, por exemplo, que um relator libera um caso para julgamento, o presidente indique rapidamente uma sessão para o início de julgamento, mas a maioria dos ministros que compõem o tribunal entenda que os dois atos foram praticados de forma precipitada, e que não é o momento adequado para o início do julgamento. Para evitar isso, e fazer com que a definição do tempo

possa ser fruto da vontade da maioria dos ministros, proponho que qualquer ministro possa formular questão de ordem, logo após a prática do ato, para que os ministros definam, em votação no plenário virtual, se o caso deve ser liberado para que o julgamento seja iniciado ou retomado.

É possível formular algumas objeções à proposta, tanto no sentido de eficiência, quanto de ordem prática. No sentido da eficiência, o problema é que poderiam ser lançadas questões de ordem em todos os processos de uma só vez. Isso poderia inviabilizar a atuação do STF, porque aumentaria em muito a quantidade de decisões exigidas dos ministros. Por exemplo, se fosse formulada uma questão de ordem em cada um dos processos, o trabalho dobraria.

A preocupação deve ser levada em conta. Porém, é de se imaginar que os ministros apenas manejassem questões de ordem sobre o tempo nos casos em que visualizassem uma chance mínima de sucesso. Pedidos sucessivos de um único ministro poderiam ser vistos, por exemplo, como mero desejo de tumultuar a tramitação de um processo ou, no longo prazo, o ministro que utilizasse muitas vezes o mecanismo poderia ser tido como não confiável para uma análise segura do melhor tempo para o julgamento.

Ainda assim, pode-se supor que a proposta traz consigo um sério risco de que os ministros formulem milhares de pedidos de questão de ordem para a definição do tempo dos processos. Mesmo se isso ocorrer, a proposta parece dar conta de que a solução seja rápida e sem grandes desperdícios de tempo e esforço por parte dos ministros. Há muito tempo, o STF decide milhares de recursos com o sistema de listas, em que o relator indica diversos processos para a lista com o seu voto, a lista é colocada em votação e, caso não haja manifestação, prevalece o voto do relator. Em segundos, são decididos milhares de processos. Nesses casos, qualquer ministro pode solicitar que um processo seja retirado da lista para que seja julgado de forma isolada.

Se for considerado que, pela proposta, não é necessário que os votos sejam fundamentados, que é possível o julgamento por lista, e que o julgamento deve ocorrer no plenário virtual, a preocupação parece perder força. Em 2021, por exemplo, o STF decidiu mais de 5 mil casos no plenário virtual, de forma fundamentada, e é difícil imaginar que seriam formuladas tantas questões de ordem.

A objeção de ordem prática tem a ver com a possibilidade de implementação da regra. A modificação não dependeria sequer de alteração no regimento interno, uma vez que já é

possível a formulação de questão de ordem pelos ministros. Todavia, dependeria da concordância dos ministros para que fosse usada. A questão aqui é se os ministros teriam incentivos para implementar essa mudança, uma vez que isso pode impactar em seus poderes de agenda.

O que se propõe, para reforçar, é criar um mecanismo processual para superar situações em que os ministros, de forma individual, impedem que um julgamento seja realizado, ou tentem forçar, também individualmente, o início ou a retomada de um julgamento em momento não apropriado. A princípio, o ministro que detém o poder de agenda continuará normalmente com a discricionariedade para analisar qual é o melhor momento para praticar o ato que possibilitará o julgamento, uma vez que o julgamento da questão de ordem no plenário virtual dependerá de provocação. Além disso, ao contrário das outras propostas, não se trata de uma discussão coletiva e geral sobre quais processos devem ser selecionados para a pauta em cada momento, o que poderia eliminar por completo o poder de agenda do ministro, mas sim algo que recairia sobre os processos mais importantes, para avaliar se o momento para o julgamento é o mais oportuno.

Pela própria natureza da tramitação de um processo, que exige que etapas sejam cumpridas, tais quais a manifestação do réu, da PGR, etc., é de se suspeitar que seriam formuladas questões de ordem antes que o relator tivesse tempo o suficiente para analisar o processo, pois a chance de outros ministros forçarem a liberação pelo relator nesse caso seria baixa. É possível especular, por isso, que a substituição da análise pelo ministro detentor do poder de agenda seria excepcional.

Contribui para a natureza excepcional a circunstância de que é pouco provável que as questões de ordem sejam formuladas pelos ministros de forma rotineira. Em primeiro lugar porque há no STF uma deferência ao poder, seja do presidente, relator ou do vistor. Nas entrevistas foi possível observar que há grande respeito entre os ministros quanto a isso, e até mesmo pedidos informais para que processos fossem incluídos em pauta com prioridade são usados com parcimônia. Além disso, é razoável supor que os pedidos formulados pelos ministros serão amplamente noticiados, lançando atenção ao caso discutido e ao ministro detentor do poder de agenda, e o uso reiterado poderia comprometer as relações entre os ministros, o que também contribuiria para tornar os pedidos excepcionais.

Respondi às possíveis objeções com alguns argumentos que indicariam a excepcionalidade da medida. Se as questões de ordem para a definição do momento do

juízo seriam tão excepcionais, por que seria necessário alterar o procedimento? A ideia com a proposta é apenas tornar possível que a definição do momento de julgamento dos processos seja definida pela maioria dos ministros, e não por um ou alguns. O fato de existir um mecanismo para exigir a decisão da maioria poderá significar que a definição do momento do julgamento de todos os processos é compartilhada pelos ministros, uma decisão, portanto, do tribunal, e não individual, o que resolveria o principal problema identificado no trabalho.

Para tornar mais nítido o funcionamento do mecanismo, a seguir indico um exemplo hipotético, mas utilizando elemento de um caso específico em que foram utilizados os três diferentes poderes de agenda.

A ADPF 54, que discutia a possibilidade de interrupção da gravidez na hipótese de anencefalia, foi distribuída para o ministro Marco Aurélio em 17/06/2004. O ministro liberou a liminar para julgamento do plenário em 24/06/2004. Como não houve tempo para julgamento antes do recesso, o ministro deferiu a liminar monocraticamente em 01/07/2004. Uma nova liberação foi realizada em 29/09/2004, e o julgamento foi iniciado 20/10/2004, quando a liminar não foi referendada na parte em que permitia a interrupção da gravidez. Houve, no entanto, interrupção por pedido de vista sobre a questão do arquivamento ou não da ação por questões processuais. O julgamento foi retomado em 28/04/2005, e, na ocasião, a maioria do STF decidiu pelo não arquivamento, mas sinalizou que desejava julgar o mérito. Diante da postura do relator, decidiu-se que o mérito seria analisado separadamente. O mérito do caso foi liberado para julgamento quase 6 anos depois, em 28/02/2011, e o julgamento do mérito foi iniciado e finalizado no ano seguinte, nos dias 11 e 12 de abril.

No caso acima narrado, as questões de ordem poderiam ser formuladas em vários momentos diferentes. Em primeiro lugar, o julgamento da liminar foi liberado pelo relator apenas uma semana depois da distribuição, sem que houvesse sequer as manifestações da PGR e da AGU. Em um caso de tamanha importância, os demais ministros poderiam formular uma questão de ordem para definir se o momento foi apropriado, ou se a causa deveria ser objeto de maior maturação na sociedade.

Apesar de ter sido liberada para julgamento em 24/06/2004, o julgamento não foi iniciado imediatamente, dada a proximidade do recesso, pois o presidente não incluiu o processo no calendário a tempo. Caso fosse constatada a necessidade de um rápido julgamento, o próprio relator, por exemplo, poderia formular uma questão de ordem para provocar o



plenário sobre o momento do julgamento. Se isso fosse possível, é possível especular que o ministro Marco Aurélio não decidiria a liminar de forma monocrática no dia 01/07/2004.

A liminar deferida por Marco Aurélio em 01/07/2004 alterou o status quo, permitindo a interrupção da gravidez em caso de anencefalia, o que geraria efeitos em todo o Brasil, além de expor o STF a críticas, sem que o plenário sequer tivesse se manifestado. Seria possível formular uma questão de ordem logo após o deferimento da liminar, para que o plenário definisse se o referendo da liminar deveria ou não ser levado a julgamento do plenário.

Após o julgamento da liminar pelo plenário, em 28/04/2005, houve a discussão sobre se o tribunal já decidiria ou não o mérito, e a posição do relator foi a de que isso não ocorreria. O que se seguiu foi a não liberação do caso pelo relator nos 5 anos seguintes. A questão de ordem poderia ser formulada tanto após a rejeição de Marco Aurélio, para o plenário se manifestar especificamente sobre o ponto, quanto a qualquer tempo nos quase 6 anos em que o processo ficou sob poder do relator.

Mesmo liberado após quase 6 anos, em 28/02/2011, o julgamento foi retomado apenas em 11/04/2012, uma vez que não foi selecionado imediatamente pela presidência. Mais uma vez seria o possível do manejo da questão de ordem, para definir, logo após a liberação do mérito do processo pelo relator, caso as partes ou os ministros entendessem, por exemplo, que o julgamento deveria ser realizado rapidamente.

O exemplo indica que a proposta não indicaria qualquer prazo ou limite para a formulação das questões de ordem, pois acredito que seria pouco provável que as questões fossem formuladas quando se tivesse o entendimento de que o ministro ainda não teve tempo suficiente para analisar o processo de sua relatoria ou do ministro vistor aprofundar a análise no processo em que pediu vista. Por exemplo, se a questão de ordem fosse formulada no dia seguinte a um pedido de vista, é possível especular que ela só seria aprovada pelos outros ministros caso fosse notório que o pedido de vista foi realizado com finalidade de obstar o julgamento.

Porém, caso a proposta seja implementada, nada impede que o STF estabeleça prazos e limites para a propositura das questões de ordem, mas isso dependeria de alteração no RISTF. Seria possível estabelecer, por exemplo, um prazo mínimo de 30 dias, contados a partir do ato que conferiu poder de agenda ao ministro, como tempo razoável para que o processo fosse

analisado. Por exemplo, 30 dias contados da conclusão do processo ao relator ou vistor, ou da liberação para a pauta, no caso da presidência.

Quanto a isso, é possível discutir, ainda, uma outra implicação da proposta. Em algumas situações, caso a questão de ordem seja formulada e aprovada, a consequência pode ser a de exigir que o relator libere o caso para a pauta de julgamentos, ou de que a presidência inclua o processo no calendário de uma das sessões. Nessas situações, existiria mecanismo para fazer com que o ministro praticasse o ato?

Essa questão se assemelha com a atual sistemática do pedido de vistas. A princípio, o ministro que pede vista dos autos tem o prazo de 30 dias para realizar a devolução, mas esse prazo é descumprido de forma recorrente, como já foi amplamente documentado, e não há mecanismo para obrigar o ministro a realizar a devolução.

No caso da minha proposta, entendo que o julgamento de uma questão de ordem em que se decide superar a vontade de um ministro específico pode ser suficiente para constrangê-lo a realizar a liberação. Contudo, seria possível pensar em um arranjo alternativo, que demandaria reforma do regimento interno. No arranjo alternativo, caso o ministro relator não elaborasse o relatório e liberasse o caso para julgamento, mesmo após a votação em questão de ordem, o regimento interno poderia indicar uma nova distribuição do caso para outro ministro. Em relação à presidência não incluir o caso no calendário de julgamentos, o regimento interno poderia prever que, caso aprovada a questão de ordem, ela seria incluída automaticamente, como primeiro item, no calendário de julgamentos de uma sessão, em um prazo a ser indicado no regimento interno.

Em resumo, a proposta seria melhor do que as alternativas porque não dependeria, a princípio, de qualquer mudança formal, e conservaria uma boa parcela de poderes de agenda nas mãos dos ministros. Além disso, seria adequada para solucionar o problema do individualismo na definição dos momentos dos julgamentos, que foi o principal problema identificado ao longo do trabalho.

## Conclusões

O principal objetivo do trabalho foi descrever o funcionamento do processo de pauta no STF, compreendido aqui desde o protocolo de uma ação no tribunal até o momento em que o julgamento é iniciado no plenário físico. Para isso, além do auxílio da literatura, a pesquisa contou com entrevistas e a análise de dados quantitativos dos processos que figuraram na pauta do plenário físico entre 2013 e 2019.

A formação da pauta compreende várias nuances. Em primeiro lugar, ela é determinada pelas competências do STF, e foi visto que o tribunal conta com competências que tornam possível que ele decida sobre todos os assuntos, desde um recurso para tratar de um tema eminentemente privado, até ações abstratas que discutem a constitucionalidade de leis, passando por ações penais que envolvem autoridades.

Quando uma ação é ajuizada no STF, a partir de uma ação, entram em cena os atores que têm poderes de pauta. Em primeiro lugar, o relator, que terá o primeiro contato com a matéria e que definirá o momento em que o processo poderá ter o julgamento iniciado. Uma vez liberado o processo pelo relator, no plenário físico caberá ao presidente selecionar o processo para alguma das sessões de julgamento. A seguir, iniciado o julgamento, qualquer ministro poderá pedir vista dos autos, o que interrompe o julgamento, que apenas poderá ser reiniciado após a devolução do processo pelo ministro vistor, que passa a ter o poder da definição do momento do julgamento.

Os atores também participam da definição do ambiente em que o processo será julgado. Há muito o tribunal se organiza em plenário e de duas turmas. Apesar de contar com competências específicas, em muitos casos os processos que originalmente seriam julgados pelas turmas foram remetidos diretamente para o plenário, a depender da vontade dos relatores. Recentemente, o STF criou e expandiu a utilização de ambientes virtuais de decisão, possibilitando tanto que plenário, quanto turmas, decidissem os processos de sua competência de forma célere, em uma dinâmica muito diferente do julgamento realizado de forma presencial. A expansão dos julgamentos virtuais impactou a definição da pauta tanto em relação aos poderes dos atores, quanto em função do número de processos presentes no acervo do tribunal, mas a análise do plenário virtual não foi objeto do trabalho.

Mesmo a dinâmica de julgamentos presenciais foi objeto de mudanças formais e informais ao longo do tempo. Por muito tempo, a elaboração da pauta de julgamentos não foi uma preocupação no STF. Na época, não havia divulgação prévia dos casos que seriam julgados, e o presidente simplesmente anunciava o julgamento de um processo dentre as centenas de casos que estavam liberados pelo relator e aguardavam julgamento, muitas vezes levando em conta os pedidos dos advogados que estavam presentes, ou as sinalizações dos relatores, que indicavam suas preferências sobre os julgamentos de determinados processos.

A dinâmica começou a mudar na presidência do ministro Marco Aurélio. A partir de pedido da AGU, o STF decidiu em sessão administrativa que a lista dos processos que seriam julgados em cada sessão deveria ser divulgada com antecedência de 48 horas. Mas foi na presidência do ministro Nelson Jobim que a pauta foi objeto de sistematização. Além de ter organizado a divulgação com antecedência, o ministro criou o mecanismo da pauta temática, para facilitar o julgamento conjunto de temas com aproximação temática. Jobim também trouxe para o tribunal a ideia de que com a elaboração da pauta o STF poderia participar da vida política do país.

As alterações na dinâmica promovidas por Jobim foram incorporadas pelos ministros que o seguiram na presidência do tribunal, em maior ou menor medida. Houve presidente, por exemplo, que aumentou para 6 meses o prazo de antecedência na divulgação da pauta, além de haver vários indícios de utilização da pauta para sinalizações diversas aos outros poderes. Por fim, hoje é difícil imaginar que o tribunal retornaria para um cenário em que nenhuma previsibilidade havia.

Essa foi a dinâmica tomada como pressuposto nas pesquisas. Com a dinâmica consolidada, o próximo passo foi tentar compreender quais fatores influenciavam os ministros na escolha de quais casos teriam prioridade na seleção da pauta, isto é, quais casos seriam prioritários para a liberação pelos relatores e para a seleção pelos presidentes. Após uma ampla análise, é possível formular algumas conclusões importantes.

Preliminarmente, ainda quanto à organização, concluiu-se que se trata de um procedimento marcadamente individual, em que cada um dos ministros, e seus respectivos gabinetes, são sensíveis a diferentes aspectos, e priorizam esses aspectos também de formas diferentes. Mesmo que se tenha constatado que há a comunicação entre os ministros e os presidentes, para sinalizarem a priorização de determinado caso, isso não diminui a natureza individual do procedimento, já que essas comunicações são eventuais, e envolvem apenas os

dois principais atores com poderes de agenda no tribunal – o relator e o presidente –, não havendo uma decisão conjunta do plenário.

Quanto aos sinais observados por cada um dos gabinetes, os principais fatores encontrados foram a participação das partes, em um sentido amplo, e da imprensa. Em relação às partes, notou-se que quando as partes e advogados têm acesso aos gabinetes, e os procuram para solicitar audiências ou simples prioridades, isso exerce um efeito positivo para que os processos sejam analisados com maior celeridade. Todavia, quem tem acesso aos gabinetes varia muito, o que mais uma vez chama atenção para o individualismo no processo. O acesso é desigual em pelo menos dois níveis. Em um, apenas certos advogados e partes conseguem ser atendidos nos gabinetes; em outro, mesmo esses advogados não conseguem ser atendidos da mesma forma em todos os gabinetes para falar sobre qualquer processo. Essa análise de quem deve ser ouvido nem sempre é realizada pelo próprio ministro, mas sim é delegada ao seu chefe de gabinete, que em certa medida acaba por controlar a agenda de audiências do ministro.

Ainda no amplo aspecto de partes, verificou-se que há uma priorização dos casos em que há a presença de *amicus curiae*. Porém, a priorização não varia em relação à quantidade de *amicus*, isto é, os casos que contam com mais *amicus curiae* não necessariamente recebem mais atenção do que aqueles com poucos. Isso também foi confirmado nas entrevistas, que ressaltaram que os *amicus curiae* são fonte de sinalização de importância, mas isso decorre, sobretudo, das instituições que solicitam a participação, e não da quantidade de instituições. Ou seja, a presença de entidades que são reconhecidas pela defesa de direitos ou de interesses econômicos, a depender do tema em discussão, sinalizam a importância do caso, independentemente do número global de participantes.

Outro aspecto que foi mencionado como prioritário em todos os gabinetes é a cobertura da imprensa. Os casos que recebem atenção da imprensa, ou nos quais o gabinete tem a expectativa que serão noticiados, também são analisados de forma prioritária. Mesmo os gabinetes que disseram que a imprensa não influencia na priorização de casos parecem reconhecer pelo menos o papel da imprensa em sinalizar que determinados casos são relevantes. Por outro lado, em alguns gabinetes a proximidade com a imprensa ou com jornalistas específicos é tanta que há comunicação antes mesmo de um caso ser distribuído ao gabinete, e há relatos de ministros que se comunicam com jornalistas para que determinados casos – sob sua relatoria ou de seus colegas – sejam noticiados na imprensa, para tentar fazer com que o julgamento seja realizado de forma mais rápida.

Para além desses sinais, que são observados por todos os gabinetes, as preferências dos ministros e dos membros de seus gabinetes são responsáveis por outras conclusões da pesquisa, isto é, a agenda pessoal do ministro define o que vai ser prioritário em cada momento. Quanto aos tipos processuais, há ministros que priorizam a análise de casos penais, enquanto outros priorizam recursos com repercussão geral, e outros que dão maior atenção às ações em que se questiona a constitucionalidade de uma lei de forma abstrata. Quando presidente, Lewandowski, por exemplo, priorizou o julgamento de súmulas vinculantes, enquanto outros presidentes relataram que dedicavam dias específicos para o julgamento de casos penais, que entendiam ser prioritários em suas gestões.

Ao considerar diferentes aspectos dos processos, há grande variação também no ritmo que cada ministro ou gabinete imprime à análise dos processos. Muito disso pode ter relação com a organização de cada um dos gabinetes. Houve relatos de gabinetes em que os assessores têm grande liberdade na priorização dos casos sob sua responsabilidade, outros indicavam uma participação mais próxima dos ministros. A participação dos assessores pode impactar diretamente no tempo dos processos, a depender de suas funções no gabinete e na liberdade que eles têm para organizar o trabalho.

Por fim, também se conclui que a participação dos demais ministros na elaboração da pauta depende da forma com que determinado presidente lida com esse aspecto da atividade do tribunal. Alguns presidentes realizaram reuniões com os demais para a definição da pauta, outros concentram a tarefa de formulação da pauta, sem a participação dos demais ministros. Além disso, o fluxo de informações entre a presidência e as relatorias também fica sujeito às características pessoais dos envolvidos. Isto é, alguns ministros se sentem confortáveis em entrar em contato com a presidência para solicitar a priorização de casos, outros se sentem confortáveis em, ao assumir a presidência, solicitar que os gabinetes liberem determinadas ações para julgamento. Isso passa, também, pelo tipo de relação construída pelos ministros que exercem as funções, sendo possível que determinado ministro relator se sinta à vontade para solicitar preferência em um processo de sua relatoria para um presidente, mas não para outro.

Portanto, como conclusão geral, é possível afirmar que há um processo informal de seleção de casos para a pauta no STF, e isso passa pela atuação de cada um dos ministros que, a partir de estratégias diferentes, definem os casos que serão prioritários em seus gabinetes ou na presidência, quando assumem o cargo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, Claudio Weber. “Tempos de espera no Supremo Tribunal Federal”, *Revista Direito GV* 6:2 (2010): 423-442.
- Almeida, Danilo dos Santos e Andre Martins Bogossian. ““Nos termos do voto do relator’: considerações acerca da fundamentação coletiva nos acórdãos do STF”, *Revista Estudos Institucionais* 2:1 (2016): 264-297.
- Almeida, Danilo Dos Santos e Andre Martins Bogossian. “O delegacionismo no STF: uma tréplica a Virgílio Afonso da Silva”, *Revista Estudos Institucionais* 3:2 (2018): 1393-1422.
- Almeida, Eloísa Machado de. *Amicus curiae no Supremo Tribunal Federal*, São Paulo: Universidade de São Paulo (Tese de Doutorado), 2016.
- . “Capacidades institucionais dos amici curiae no Supremo Tribunal Federal: acessibilidade, admissibilidade e influência”, *Revista Direito e Práxis* 10:1 (2019): 678-707.
- Almeida, Eloísa Machado de e Luíza Pavan Ferraro. *Agenda da sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil no Supremo Tribunal Federal*, São Paulo: FGV Direito SP, 2020.
- Arantes, Rogério Bastos. *Judiciário e Política no Brasil*, São Paulo: Idesp: Editora Sumaré, 1997.
- . “Judiciário: entre Justiça e Política”, in: Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, 3. ed., São Paulo: Editora Unesp, 2015: 29-68.
- Arguelhes, Diego Werneck. *Old courts, new beginnings: Judicial continuity and constitutional transformation in Argentina and Brazil*, New Haven: Yale Law School (J.S.D Dissertation), 2014.
- Arguelhes, Diego Werneck, Juliana Cesário Alvim Gomes e Rafaela Nogueira. “Gênero e comportamento judicial no supremo tribunal federal: os ministros confiam menos em relatoras mulheres?”, *Revista Brasileira de Políticas Públicas* 8:2 (2018): 854-876.
- Arguelhes, Diego Werneck e Ivar A. Hartmann. “Timing Control without Docket Control: How Individual Justices Shape the Brazilian Supreme Court’s Agenda”, *Journal of Law and Courts* 5:1 (2017): 105-140.

- Arguelhes, Diego Werneck e Leandro Molhano Ribeiro. “O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político”, *Revista Direito, Estado e Sociedade* 46 (2016).
- Arguelhes, Diego Werneck e Thomaz Pereira. “Supremo não é inerte: PEC do parlamentarismo e dois mitos sobre o STF”, in: Joaquim Falcão, Diego Werneck Arguelhes, e Felipe Recondo (orgs.), *Onze supremos: o supremo em 2016*, Belo Horizonte, MG: Letramento, 2017: 38-40.
- Arguelhes, Diego Werneck e Leandro Molhano Ribeiro. “Ministocracia : O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro”, *Novos estudos CEBRAP* 37:1 (2018): 13-32.
- . “Ministocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro”, *Novos Estudos - CEBRAP* 37:1 (2018): 13-32.
- . “‘The Court, it is I’? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory”, *Global Constitutionalism* 7:2 (2018): 236-262.
- Armani, Gabriela Fischer. “O Processo Decisório do Supremo Quando Provocado a Interferir em Cargos Políticos: Tempos de Resposta e Individualização das Decisões (2015-2017)”, *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos* 6 (2018): 36-61.
- Armstrong, Virginia C. e Charles A. Johnson. “Certiorari decisions by the Warren & Burger Courts: is cue theory time bound?”, *Polity* 15:1 (1982): 141-150.
- Barbosa, Ana Laura Pereira. *Decidindo (não) decidir: Instrumentos de influência individual na definição da agenda e do tempo dos julgamentos no STF*, São Paulo: Universidade de São Paulo (Dissertação (Mestrado em Direito)), 2020.
- . “Meta-voto: solução para a pauta de julgamentos do STF?”, *Revista Direito e Práxis* (2021).
- Barbosa, Ana Laura Pereira e Luiz Fernando Gomes Esteves. “Quem controla a agenda do Supremo?”, *Jota* (4 de junho de 2020), disponível em <<https://www.jota.info/stf/supra/quem-controla-a-agenda-do-supremo-04062020>>, confirmado em 11/06/2020.
- Barros, Antonio Teixeira de e Cláudia Regina Fonseca Lemos. “Política, pânico moral e mídia: controvérsias sobre os embargos infringentes do escândalo do Mensalão”, *Opinião Pública* 24:2 (2018): 291-327.



- Barroso, Luís Roberto. “Reflexões sobre as competências e o funcionamento do Supremo Tribunal Federal”, *BARROSO, Luís Roberto. Um outro país: transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil. Belo Horizonte: Fórum* (2018).
- Becker, Howard S. “A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa”, *Revista de Estudos Empíricos em Direito* 1:2 (2014).
- Beim, Deborah, Tom S. Clark e John W. Patty. “Why Do Courts Delay”, *Journal of Law and Courts* 5:2 (2017): 199-242.
- Black, Ryan C. e Ryan J. Owens. “Agenda Setting in the Supreme Court: The Collision of Policy and Jurisprudence”, *The Journal of Politics* 71:3 (2009): 1062-1075.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. “Confirma a pauta de julgamentos do Plenário previstos para o mês de agosto”, *STF*, 6 de agosto de 2004, disponível em <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=63213&ori=1>>, confirmado em 18/11/2021.
- . *O plenário virtual na pandemia da Covid-19*, Brasília: Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2022.
- . *Relatório de atividades 2020 / Supremo Tribunal Federal*, Brasília: Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2021.
- Bugaric, Bojan. “Courts as policy-makers: lessons from transition”, *Harv. Int’l LJ* 42 (2001): 247.
- Caldeira, Gregory A. e John R. Wright. “Organized interests and agenda setting in the US Supreme Court”, *The American Political Science Review* (1988): 1109-1127.
- Caldeira, Gregory A., John R. Wright e Christopher Zorn, “A Unified Model of Supreme Court Voting”, 2012.
- Cantisano, Pedro Jimenez, Thomaz Henrique Pereira e Michael Freitas Mohallem. *História Oral do Supremo [1988-2013]-Marco Aurélio*, Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2017.
- Carneiro, Luiz Orlando e Matheus Teixeira. “Sessão extraordinária do STF para julgar ações dos anos 90 fica sem quórum”, *Jota*, 8 de agosto de 2018, disponível em <<https://www.jota.info/stf/sessao-extraordinaria-do-stf-para-julgar-acoes-dos-anos-90-fica-sem-quorum-08082018>>, confirmado em 20/12/2021.
- Casado, Letícia. “Ministro do STF diz estar pronto para tratar ação de impeachment de Temer”, *Folha de S. Paulo*, 14 de dezembro de 2016, disponível em <<https://m.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1841378-ministro-do-stf-diz-estar-pronto-para-tratar-acao-de-impeachment-de-temer.shtml>>.

- “Celso de Mello vai se afastar do STF até março devido a uma cirurgia”. *Jota*, 6 de janeiro de 2020, disponível em <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/celso-de-mello-vai-se-afastar-do-stf-ate-marco-devido-a-uma-cirurgia-06012020>>, confirmado em 27/04/2022.
- Coelho, Gabriela. “Quero garantir que a “lava jato” vai continuar, defende Luiz Fux”, *Consultor Jurídico* (8 de julho de 2019), disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-jul-08/quero-garantir-lava-jato-continuar-fux>>, confirmado em 16/07/2019.
- Colon, Leandro. “Ministro cobra colega sobre risco de atraso no mensalão”, *Folha de S.Paulo* (25 de junho de 2012), disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/50859-ministro-cobra-colega-sobre-risco-de-atraso-no-mensalao.shtml?origin=uol>>, confirmado em 27/04/2022.
- Comella, Victor Ferreres. “The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court: Some Thoughts on Judicial Activism Symposium: Comparative Avenues in Constitutional Law - Constitutional Structures and Institutional Designs”, *Tex. L. Rev.* 82 (2003): 1705.
- Cortês, Ana de Mello. *Em busca de diálogo e reconhecimento no STF: a atuação como amicus curiae nas causas relativas a pessoas trans*, s.l.: Fundação Getúlio Vargas (Dissertação de mestrado), 2018.
- Costa, Emília Viotti da. *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*, São Paulo, SP: Editora Unesp, 2006.
- Costa, Fabiano. “Lewandowski entrega revisão sobre mensalão e cronograma será mantido”, *GI* (26 de junho de 2012), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2012/06/lewandowski-entrega-revisao-sobre-mensalao-e-cronograma-sera-mantido.html>>, confirmado em 23/04/2022.
- . “‘Oráculo regimental’ usa discricção para comandar plenário do STF”, *GI* (29 de agosto de 2012), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2012/08/oraculo-regimental-usa-discricao-para-comandar-plenario-do-stf.html>>, confirmado em 26/04/2022.
- Couso, Javier A. “The Politics of Judicial Review in Chile in the Era of Democratic Transition (1990-2002)”, in: Siri Gloppen, Roberto Gargarella, e Elin Skaar (orgs.), *Democratization and Judiciary*, London: Frank Cass, 2003: 50-65.

- D'Agostino, Rosanne. "Plenário virtual do STF começa a julgar decisão de Rosa Weber sobre 'orçamento secreto'", *GI* (9 de novembro de 2021), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/09/plenario-virtual-do-stf-comeca-a-julgar-nesta-terca-decisao-de-rosa-weber-sobre-orcamento-secreto.ghtml>>, confirmado em 25/04/2022.
- De Santa Cruz Oliveira, Maria Angela Jardim. "Reforming the Brazilian Supreme Federal Court: A Comparative Approach", *Wash. U. Global Stud. L. Rev.* 5 (2006): 99.
- Delaney, Erin F. "Analyzing Avoidance: Judicial Strategy in Comparative Perspective", *Duke L.J.* 66 (2016): 1.
- Dimoulis, Dimitri e Soraya Lunardi. "Definição da pauta no Supremo Tribunal Federal e (auto) criação do processo objetivo", *XVII Congresso Nacional do CONPEDI* 20:21 (2008): 4357-4377.
- Diógenes, Juliana e Jéssica Otoboni. "STF retoma hoje julgamento sobre a criminalização da homofobia", *O Estado de S. Paulo*, 13 de junho de 2022, disponível em <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,stf-julga-hoje-acao-para-criminalizar-homofobia-entenda,70002719342>>, confirmado em 26/04/2022.
- Dixon, Rosalind e Samuel Issacharoff. "Living to Fight Another Day: Judicial Deferral in Defense of Democracy", *Wis. L. Rev.* (2016): 683.
- Duarte, Guilherme. "How Many Justices Does it Take to Control the Court" (2018).
- Duarte, Guilherme, Danilo Freire e Rodrigo Martins, "Revisitando o Supremo Relator: Teorias e Modelos Explicativos", *V Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política*, 2015, disponível em <<https://sdpsc.pfflch.usp.br/sites/sdpsc.pfflch.usp.br/files/inline-files/402-759-1-PB.pdf>>.
- Epstein, Lee e Jack Knight. "Efficacious judging on apex courts", in: Erin Delaney e Rosalind Dixon (orgs.), *Comparative Judicial Review*, s.l.: Edward Elgar Publishing, 2018: 272-289.
- . *The choices justices make*, Washington, D.C: CQ Press, 1998.
- Epstein, Lee, William M. Landes e Richard A. Posner. "Why (and when) judges dissent: A theoretical and empirical analysis", *Journal of Legal Analysis* 3:1 (2011): 101-137.
- Epstein, Lee, Jeffrey A. Segal e Jennifer Nicoll Victor. "Dynamic agenda-setting on the United States supreme court: An empirical assessment", *Harv. J. on Legis.* 39 (2002): 395.

- Esteves, Luiz Fernando Gomes. “O que os números dizem sobre a pauta do STF de Cármen?”, in: Joaquim Falcão, Thomaz Pereira, Diego Werneck ARGUELHES, e Felipe Recondo (orgs.), *O Supremo Tribunal Criminal: o supremo em 2017*, Belo Horizonte, MG: Letramento, 2018: 87-94.
- . “Onze ilhas ou uma ilha e dez ilhéus? A presidência do STF e sua influência na atuação do tribunal”, *REI - Revista Estudos Institucionais* 6:1 (2020): 129-154.
- Falcão, Joaquim e Diego Werneck Arguelhes. “O invisível Teori Zavascki e a fragmentação do Supremo — Uma retrospectiva de 2015”, in: Joaquim Falcão, Diego Werneck Arguelhes, e Felipe Recondo (orgs.), *O Supremo em 2015*, Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2016: 21-28.
- Falcão, Joaquim, Ivar A. Hartmann e Vitor P. Chaves. *III Relatório Supremo em números: o Supremo e o tempo*, Rio de Janeiro: escola de Direito do rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2014.
- Falcão, Joaquim, Ivar A. Hartmann e Alexandre de Moraes. *IV Relatório Supremo em números: o Supremo e o Ministério Público*, Rio de Janeiro: escola de Direito do rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2015.
- Falcão, Joaquim e Fabiana Luci de Oliveira. “O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista?”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 88 (2013): 429-469.
- Falcão, Márcio. “STF começa a julgar passaporte da vacina; Barroso propõe quarentena a não vacinado”, *GI* (15 de dezembro de 2021), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/15/stf-comeca-a-julgar-se-mantem-decisao-que-obrigou-passaporte-da-vacina-para-viajantes.ghtml>>, confirmado em 25/04/2022.
- Falcão, Márcio e Fernanda Vivas. “Celso de Mello pede a Fux para marcar julgamento sobre depoimento de Bolsonaro”, *GI* (5 de outubro de 2020), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/05/celso-de-mello-pede-que-fux-marque-julgamento-sobre-depoimento-de-bolsonaro.ghtml>>, confirmado em 25/04/2022.
- . “Fux nega pedido para manter votos de Marco Aurélio em 16 julgamentos em aberto”, *GI* (22 de outubro de 2021), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/10/22/fux-nega-pedido-para-mantem->

votos-de-marco-aurelio-em-16-julgamentos-em-aberto.ghtml>, confirmado em 25/04/2022.

Ferberbaum, Marina e Rafael Mafei Rabelo Queiroz. *Metodologia da pesquisa em direito-técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses: Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses*, São Paulo: Saraiva, 2019.

Ferejohn, John. “Instituting Deliberative Democracy”, *Nomos* 42 (2000): 75-104.

Ferejohn, John e Pasquale Pasquino. “Constitutional Adjudication: Lessons from Europe Symposium: Comparative Avenues in Constitutional Law - Constitutional Structures and Institutional Designs”, *Texas Law Review* 82 (2003): 1671-1704.

———. “Constitutional Courts as Deliberative Institutions: Towards an Institutional Theory of Constitutional Justice”, in: Wojciech Sadurski (org.), *Constitutional justice, East and West: democratic legitimacy and constitutional courts in post-communist Europe in a comparative perspective*, The Hague: Kluwer Law International, 2002: 21-36.

Flemming, Roy B. e Glen S. Krutz. “Selecting Appeals for Judicial Review in Canada: A Replication and Multivariate Test of American Hypotheses”, *The Journal of Politics* 64:1 (2002): 232-248.

Fontainha, Fernando de Castro, Marco Aurélio Vannucchi Leme de Mattos e Leonardo Seiichi Sasada Sato. *História Oral do Supremo [1988-2013]-Sydney Sanches*, Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2015.

Fontainha, Fernando de Castro, Christiane Jalles de Paula, Leonardo Seiichi Sasada Sato e Fabrícia Corrêa Guimarães. *História Oral do Supremo [1988-2013]-Nelson Jobim*, Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2015.

Fontana, David. “Docket Control and the Success of Constitutional Courts”, in: Tom Ginsburg e Rosalind Dixon (orgs.), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar, 2011: 624-641.

Fonte, Felipe de Melo. “Decidindo não decidir: preferências restritivas e autorregulação processual no Supremo Tribunal Federal”, in: Gilmar Mendes, Jorge Octávio Lavocat Galvão, e Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch (orgs.), *Jurisdição constitucional em 2020*, São Paulo: Saraiva, 2016: 252-282.

Freitas, Hyndara. “Fachin remete caso sobre competência para julgar Lula ao plenário”, *Jota* (12 de março de 2021), disponível em <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/fachin-remete-caso-sobre-competencia-para-julgar-lula-ao-plenario-12032021>>.

- Freitas, Hyndara e Ana Pompeu. “Gilmar Mendes nega suspender decreto que proíbe cultos e missas em SP”, *Jota* (5 de abril de 2021), disponível em <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/cultos-stf-gilmar-mendes-nunes-marques-05042021>>, confirmado em 25/04/2022.
- Garoupa, Nuno e Tom Ginsburg. “Building reputation in constitutional courts: Political and judicial audiences”, *Ariz. J. Int’l & Comp. L.* 28 (2011): 539.
- . “Judicial audiences and reputation: perspectives from comparative law”, *Colum. J. Transnat’l L.* 47 (2008): 451.
- Glezer, Rubens Eduardo, Livia Gil Guimarães, Luíza Pavan Ferraro e Ana Laura Pereira Barbosa. “Fora dos holofotes: estudo empírico sobre o controle da imparcialidade dos ministros do STF”, *Revista Direito, Estado e Sociedade* (2020).
- Godoy, Miguel Gualano. *STF e Processo Constitucional: Caminhos possíveis entre a ministorocracia e o plenário mudo*, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.
- Gomes, Juliana Cesario Alvim. “Cancelas invisíveis: ‘Embargos auriculares’, legitimidade ativa e permeabilidade social seletiva do Supremo Tribunal Federal”, *REI - Revista Estudos Institucionais* 6:1 (2020): 55-82.
- . *Por um constitucionalismo difuso: Cidadãos, movimentos sociais e o significado da Constituição*, Salvador: Editora JusPodivm, 2020.
- Grigoriev, Ivan. “Why Dismiss a Good Case? Dual-Purpose Judicial Institutions in Constitutional Courts Under Autocracy: Evidence from Russia”, *SSRN Electronic Journal* (2018).
- Haidar, Rodrigo. “Impasse suspende análise da Ficha Limpa no STF”, *Consultor Jurídico*, 19 de fevereiro de 2020, disponível em <<http://www.conjur.com.br/2010-set-24/impasse-suspende-analise-ficha-limpa-supremo>>, confirmado em 19/02/2020.
- Hartmann, Ivar A. e Daniel Chada. “Distribuição dos processos no STF é realmente aleatória?”, *Jota* (25 de julho de 2016), disponível em <<https://www.jota.info/stf/supra/distribuicao-dos-processos-no-supremo-e-realmente-aleatoria-25072016>>, confirmado em 25/04/2022.
- Hartmann, Ivar Alberto Martins e Livia da Silva Ferreira. “Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo”, *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)* 13:17 (2015): 268-283.

- Hendrianto, Stefanus. “The Rise and Fall of Heroic Chief Justices: Constitutional Politics and Judicial Leadership in Indonesia Asian Courts and the Constitutional Politics of the Twenty-First Century”, *Washington International Law Journal* 25 (2016): 489-564.
- Hettinger, Virginia A., Stefanie A. Lindquist e Wendy L. Martinek. “Separate Opinion Writing On The United States Courts Of Appeals”, *American Politics Research* 31:3 (2003): 215-250.
- Inatomi, Celly Cook. *As análises políticas sobre o poder judiciário: lições da ciência política norte-americana*, Campinas: Editora Unicamp, 2020.
- “Joaquim Barbosa e Marco Aurélio discutem em plenário”. *Exame*, 7 de novembro de 2012, disponível em <<https://exame.com/brasil/joaquim-barbosa-e-marco-aurelio-discutem-em-plenario/>>, confirmado em 29/04/2022.
- Jucewicz, Joseph e Lawrence Baum. “Workload Influences on Supreme Court Case Acceptance Rates, 1975-1984”, *Western Political Quarterly* 43:1 (1990): 123-135.
- Kaufmann, Rodrigo de Oliveira. “A pauta de julgamentos do STF e a política judiciária”, *Conjur* (4 de setembro de 2021), disponível em <<https://www.conjur.com.br/2021-set-04/observatorio-constitucional-pauta-julgamentos-stf-politica-judiciaria>>, confirmado em 26/04/2022.
- “Lei do RJ que disciplinava atividade profissional na educação a distância é inconstitucional”. *STF*, 26 de abril de 2021, disponível em <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464689&ori=1>>, confirmado em 25/04/2022.
- Leite, Fábio Carvalho. “O papel do Advogado-Geral da União no controle abstrato de constitucionalidade: curador da lei, advogado público ou parecerista?”, *Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC* 2 (2010): 25-69.
- Lewandowski, Enrique Ricardo. “Discurso de Posse do Ministro Ricardo Lewandowski na Presidência do Supremo Tribunal Federal”, *Supremo Tribunal Federal* (2014).
- Lima, Flavia Danielle Santiago e Louise Dantas de Andrade. “Repercussão geral em sede de recurso extraordinário: seletividade" à moda da casa" no Supremo Tribunal Federal”, *Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça* 2:1 (2016): 20-41.
- Lin, Chien-Chih. “Majoritarian Judicial Review: The Case of Taiwan”, *NTU L. Rev.* 9 (2014): 103.

- Lopes, Felipe, “Dissent Aversion and Sequential Voting in the Brazilian Supreme Court”, 2019, disponível em <<https://papers.ssrn.com/abstract=3607372>>, confirmado em 14/09/2020.
- Loyola, Leandro. “Marco Aurélio Mello: O homem que detonou a crise”, *Época*, 9 de dezembro de 2016, disponível em <<https://epoca.oglobo.globo.com/politica/noticia/2016/12/marco-aurelio-mello-o-homem-que-detonou-crise.html>>, confirmado em 29/04/2022.
- “Marco Aurélio critica ‘manipulação da pauta’ no STF: ‘tempos estranhos’”. *O Globo* (27 de junho de 2018), disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/marco-aurelio-critica-manipulacao-da-pauta-no-stf-tempos-estranhos-22827300>>, confirmado em 07/09/2019.
- Mariano Silva, Jeferson. “Mapeando o Supremo: as posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012-2017)”, *Novos Estudos - CEBRAP* 37:1 (2018): 35-54.
- Martins, Rodrigo. *Pontos de divergência: Supremo Tribunal Federal e comportamento judicial*, São Paulo: Universidade de São Paulo (Tese de Doutorado), 2018.
- McGuire, Kevin T. “Amici Curiae and Strategies for Gaining Access to the Supreme Court”, *Political Research Quarterly* 47:4 (1994): 821-837.
- Medina, Damares. *Amigo da corte ou amigo da parte? Amicus curiae no Supremo Tribunal Federal*, Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público (Dissertação de mestrado), 2008.
- Mello, Cristiana. “A regulamentação da agenda do Supremo Tribunal Federal - Uma proposta modesta”, in: Gilmar Mendes, Jorge Octávio Lavocat Galvão, e Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch (orgs.), *Jurisdição constitucional em 2020*, São Paulo: Saraiva, 2016: 221-251.
- Mello, Patrícia Perrone Campos. *Nos bastidores do STF*, Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- Mendes, Conrado Hübner. *Constitutional courts and deliberative democracy*, Oxford New York: Oxford University Press, 2015.
- Moraes Moura, Rafael. “STF avalia acabar com as ‘ilhas’ das turmas e concentrar casos no plenário”, *Veja* (30 de outubro de 2021), disponível em <<https://veja.abril.com.br/politica/stf-avalia-acabar-com-as-ilhas-das-turmas-e-concentrar-casos-no-plenario/>>, confirmado em 25/04/2022.
- “Nomeado por FHC, Nelson Jobim assume defesa do governo no STF”. *Folha de S. Paulo*, 10 de maio de 1997, disponível em



- <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/5/10/brasil/12.html>>, confirmado em 26/04/2022.
- Oliveira, Fabiana Luci de. “Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e ‘panelinhas’”, *Revista de Sociologia e Política* 20:44 (2012): 139-153.
- . “Quando a corte se divide: coalizões majoritárias mínimas no Supremo Tribunal Federal”, *Revista Direito e Práxis* 8:3 (2017): 1863-1908.
- . “Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 27:80 (2012): 89-115.
- Oliveira, Mariana e Rosanne D’Agostino. “Marco Aurélio chama Barroso de ‘novato’ após divergência”, *GI*, 12 de setembro de 2013, disponível em <<https://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2013/09/marco-aurelio-chama-barroso-de-novato-apos-divergencia.html>>, confirmado em 29/04/2022.
- Owens, Ryan J. Simon. “Explaining the Supreme Court’s Shrinking Docket”, *Wm. & Mary L. Rev.* 53 (2011): 1219.
- Pádua, Luciano. “‘Não encontramos nada de errado’, diz pesquisador que examinou algoritmo do STF”, *Jota* (13 de setembro de 2018), disponível em <<https://www.jota.info/justica/algoritmo-stf-distribuicao-processos-13092018>>, confirmado em 25/04/2022.
- Pereira, Thomaz. “714 processos para revolucionar o Supremo”, in: Joaquim Falcão, Thomaz Pereira, Diego Werneck Arguelhes, e Felipe Recondo (orgs.), *O Supremo Tribunal Criminal: o supremo em 2017*, Belo Horizonte, MG: Letramento, 2018: 279-280.
- . “Lula ministro e o silêncio do Supremo”, in: Joaquim Falcão, Diego Werneck Arguelhes, e Felipe Recondo (orgs.), *Onze supremos: o Supremo em 2016*, Belo Horizonte, MG: Letramento, 2017: 77-79.
- Pereira, Thomaz, Diego Werneck ARGUELHES e Guilherme da Franca C. Fernandes de Almeida, “Quem decide no Supremo? Tipos de decisão colegiada no tribunal (1988-2018)”, 2020.
- Perry, H. W. *Deciding to decide: agenda setting in the United States Supreme Court*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994.
- Pessoa, Gabriela Sá. “Toffoli diz que hoje prefere chamar golpe militar de ‘movimento de 1964’”, *Folha de S. Paulo* (1. de agosto de 2018), disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/toffoli-diz-que-hoje-prefere-chamar-ditadura-militar-de-movimento-de-1964.shtml>>, confirmado em 15/07/2019.

- Pires, Breno. “Ministros do STF se reúnem após declarações de Bolsonaro e Fux fará pronunciamento em sessão”, *Estadão*, 7 de setembro de 2021, disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministros-do-stf-se-reunem-apos-declaracoes-de-bolsonaro-e-fux-fara-pronunciamento-em-sessao,70003833942>>, confirmado em 27/04/2022.
- Piza, Paulo Toledo e Rafael Neves. “Empate trava julgamento no STF sobre direito de trans escolherem presídio”, *Uol* (15 de setembro de 2021), disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/09/15/empate-trava-julgamento-no-stf-sobre-direito-de-trans-escolherem-presidio.htm>>, confirmado em 25/04/2022.
- Pompeu, Ana. “Fux retira processos sobre auxílio-moradia da pauta do Plenário do Supremo”, *Consultor Jurídico*, 13 de março de 2020, disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-mar-21/fux-retira-processos-auxilio-moradia-pauta-pleno-stf>>, confirmado em 13/03/2020.
- Pontes, Felipe. “Por falta de quórum, STF suspende julgamentos na manhã de hoje”, *Agência Brasil* (8 de agosto de 2018), disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-08/por-falta-de-ministros-stf-suspende-julgamentos-na-manha-de-hoje>>, confirmado em 23/04/2022.
- Recondo, Felipe. “A decisão mais moderna do STF: a transmissão ao vivo das sessões de Turma”, *Jota* (15 de abril de 2020), disponível em <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/a-decisao-mais-moderna-do-stf-a-transmissao-ao-vivo-das-sessoes-de-turma-15042020>>, confirmado em 25/04/2022.
- . “A gestão de Toffoli: diálogo, política e uma injeção de Brasília”, *Jota* (9 de setembro de 2020), disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/analise/toffoli-stf-analise-gestao-09092020>>.
- . “Ellen Gracie perde batalha por mais sessões do Supremo”, *O Estado de S. Paulo* (4 de abril de 2008), disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ellen-gracie-perde-batalha-por-mais-sessoes-do-supremo,151048>>, confirmado em 23/04/2022.
- . “ExCelso: A reunião de condomínio dos ministros do Supremo”, *Jota*, 22 de março de 2020, disponível em <<https://www.jota.info/stf/excelso-a-reuniao-de-condominio-dos-ministros-do-supremo-22032020>>, confirmado em 27/04/2022.

- Recondo, Felipe e Luiz Weber. *Os onze: o STF, seus bastidores e suas crises*, São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- Ribeiro, Leandro Molhano e Diego Werneck Arguelhes. “Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro”, *Revista Direito e Práxis* 4:2 (2013): 85-121.
- Richardson, Roberto Jarry. *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*, 3. ed., São Paulo: Atlas, 2012.
- Ríos-Figueroa, Julio. “Generals, Judges, and Democracy in Latin America: Constitutional Courts as Mediators”, *Instituto Juan March, Madrid, Spain, Working Paper 277* (2013).
- Rodas, Sérgio. “Toffoli critica texto pago por escritório contra decisão sobre prazo de patentes”, *Conjur*, 29 de abril de 2021, disponível em <<https://www.conjur.com.br/2021-abr-29/toffoli-critica-materia-paga-escritorio-decisao-patentes>>, confirmado em 27/04/2022.
- Rodrigues, Fabiana Alves e Rogério Bastos Arantes. “Supremo Tribunal Federal e a presunção de inocência: ativismo, contexto e ação estratégica”, *REI - Revista Estudos Institucionais* 6:1 (2020): 21-54.
- Rosevear, Evan, Ivar Alberto Hartmann e Diego Werneck Arguelhes. “Disagreement on the Brazilian Supreme Court: An Exploratory Analysis”, *SSRN Electronic Journal* (2015).
- Salles, Tiago. “A coragem como síntese de todas as virtudes”, *Justiça & Cidadania* (julho de 2021), 11-18.
- Santiago, Igor Mauler. “Inconstitucionalidade do Funrural após 2001 está por um voto no Supremo”, *Conjur* (16 de junho de 2021), disponível em <<https://www.conjur.com.br/2021-jun-16/consultor-tributario-inconstitucionalidade-funrural-2001-voto-stf>>, confirmado em 23/04/2022.
- Scheppele, Kim Lane. “Guardians of the Constitution: Constitutional Court Presidents and the Struggle for the Rule of Law in Post-Soviet Europe Symposium: The Chief Justice and the Institutional Judiciary: A Comparative View of the Chief Justice’s Role”, *U. Pa. L. Rev.* 154 (2005): 1757.
- Schuquel, Thayná. “STF: Fux empata e julgamento sobre repasses do Executivo é suspenso”, *Metrópoles* (22 de agosto de 2019), disponível em <<https://www.metropoles.com/brasil/justica/stf-fux-empata-e-julgamento-sobre-repasses-do-executivo-e-suspenso>>, confirmado em 23/04/2022.
- Segal, Jeffrey Allan e Harold J. Spaeth. *The Supreme Court and the attitudinal model revisited*, Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press, 2002.

- Shapiro, Martin. “Judicial review in developed democracies”, in: Siri Gloppen, Roberto Gargarella, e Elin Skaar (orgs.), *Democratization and Judiciary*, London: Frank Cass, 2003: 7-26.
- Silva, Virgílio Afonso. “Do We Deliberate: If So, How”, *European Journal of Legal Studies* 2 (2016): 209-240.
- Silva, Virgílio Afonso. “Pauta, público, princípios e precedentes: condicionantes e consequências da prática deliberativa do STF”, *Suprema - Revista de Estudos Constitucionais* 1:1 (2021): 22-56.
- Silva, Virgílio Afonso da. “Beyond Europe and the United States: the wide world of judicial review”, in: Erin F. Delaney e Rosalind Dixon (orgs.), *Comparative Judicial Review*, Cheltenham: Edward Elgar, 2018.
- . “Big Brother is watching the court: effects of TV broadcasting on judicial deliberation”, *Verfassung und Recht und Übersee* 51:2 (2018): 437-455.
- . “De Quem Divergem os Divergentes: os Votos Vencidos no Supremo Tribunal Federal”, *Direito, Estado e Sociedade* 47 (2015): 205-225.
- . “Deciding without deliberating”, *International Journal of Constitutional Law* 11:3 (2013): 557-584.
- . “O relator dá voz ao STF: Uma réplica a Almeida e Bogossian”, *Revista Estudos Institucionais* 2:2 (2016): 648-669.
- . “O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública”, *Revista de Direito Administrativo* 250:0 (2009): 197-227.
- . ““Um voto qualquer”? O papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal”, *REI - Revista Estudos Institucionais* 1:1 (2016): 180-200.
- Songer, Donald R. “Concern for Policy Outputs as a Cue for Supreme Court Decisions on Certiorari”, *The Journal of Politics* 41:4 (1979): 1185-1194.
- “Sorteio no STF depende de volume de processos de cada gabinete”. *Folha de S.Paulo* (2 de fevereiro de 2017), disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/02/18551111-sorteio-no-stf-depende-de-volume-de-processos.shtml>>, confirmado em 25/04/2022.
- “Supremo tenta reunião secreta, sem sucesso”. *Estadão*, 22 de agosto de 2007, disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,supremo-tenta-reuniao-secreta-sem-sucesso,38807>>, confirmado em 27/04/2022.

- Tanenhaus, Joseph, Marvin Schick, Matthew Muraskin e Daniel Rosen. “The Supreme Court’s Certiorari Jurisdiction: Cue Theory. In *Judicial Decision Making*, ed. Glendon Schubert. New York: Free Press” (1963).
- Taylor, Matthew M. e Luciano Da Ros. “Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política”, *Dados* 51:4 (2008): 825-864.
- Teger, Stuart H. e Douglas Kosinski. “The cue theory of Supreme Court certiorari jurisdiction: A reconsideration”, *The Journal of Politics* 42:3 (1980): 834-846.
- Toffoli, José Antônio Dias, “Discurso de posse na presidência do Supremo Tribunal Federal [recurso eletrônico]: ministro Dias Toffoli, presidente; ministro Luiz Fux, vice-presidente: sessão solene realizada em 13 de setembro de 2018”, 2019, disponível em <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalPossePresidencial/anexo/Plaqueta\\_possepresidencial\\_DiasToffoli.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalPossePresidencial/anexo/Plaqueta_possepresidencial_DiasToffoli.pdf)>.
- Turollo Jr, Reynaldo. “Toffoli adia julgamento de prisão em 2ª instância sem definir nova data”, *Folha de S. Paulo* (4 de abril de 2019), disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/toffoli-adia-julgamento-de-prisao-em-segunda-instancia.shtml>>, confirmado em 25/04/2022.
- Ulmer, S. Sidney. “The Decision to Grant Certiorari as an Indicator to Decision ‘On the Merits’”, *Polity* 4:4 (1972): 429-447.
- Ulmer, S. Sidney, William Hintze e Louise Kirklosky. “The decision to grant or deny certiorari: Further consideration of cue theory”, *Law & Society Review* 6:4 (1972): 637-643.
- Valente, Fernanda. “STF restabelece para o Plenário competência de ações contra réus com foro”, *Conjur* (7 de outubro de 2020), disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-out-07/supremo-retoma-competencia-penal-plenario>>, confirmado em 21/04/2022.
- Vermeule, Adrian. *Mechanisms of democracy: institutional design writ small*, Oxford ; New York: Oxford University Press, 2007.
- Vieira, Oscar Vilhena. “Supremocracia”, *Revista Direito GV* 4:2 (2008): 441-463.
- Villas Bôas, Bianca de Figueiredo Melo, “Da voz às ruas à voz das redes: um estudo de caso sobre a reputação digital do STF no julgamento da ADI 6524”, 2021.
- Vivas, Fernanda e Márcio Falcão. “Cármem Lúcia cobra manifestação em 24 horas da PGR sobre ataques de Bolsonaro à urna eletrônica”, *GI* (16 de agosto de 2021), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/08/16/carmen-lucia-considera-graves-ataques-de-bolsonaro-as-urnas-e-ordena-manifestacao-da-pgr-em-24h.ghtml>>, confirmado em 25/04/2022.

———. “Por descumprimento de prazo para manifestação, Cármen Lúcia manda PGR devolver ações”, *GI* (17 de setembro de 2021), disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/09/17/ministra-manda-pgr-devolver-acoes-por-descumprimento-de-prazo-para-manifestacao.ghtml>>, confirmado em 25/04/2022.

Zurn, Christopher F. *Deliberative democracy and the institutions of judicial review*, Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press, 2007.

## **Apêndice 1 – Roteiros de entrevistas**

### **Roteiro de entrevistas com ministros**

- 1) Você poderia me dizer como é a gestão de processos em seu gabinete? Existe algum tipo de ordem de análise dos casos?
- 2) Existe alguma classificação dos casos quanto à importância? E em relação à classe processual?
- 3) Como medir se um caso é mais importante que outro? De alguma forma, os advogados ou interessados no caso têm um papel nisso (procurar em gabinetes, muitos amici curiae, etc.)? Ou é mais uma questão de ver ali um direito fundamental, ou um impacto econômico muito grande, etc.
- 4) O estado ou a instituição de origem do caso é capaz de fornecer algum tipo de elemento para avaliar sua importância? Como é a triagem de casos que têm os estados como partes, são colocados todos juntos, independentemente da origem? Na sua avaliação, haveria estados que têm um cuidado menor com a elaboração de leis e, por isso, recomendam um controle mais intenso (ou o contrário)?
- 5) Uma ideia recorrente no debate jurídico brasileiro é que o Supremo Tribunal Federal, como órgão de cúpula, tem um papel em promover a pacificação social, diante de possíveis posições conflitantes entre juízos e tribunais. Como essa ideia de pacificação social influencia na organização do gabinete? Existe uma boa organização no gabinete para mapear qual é a posição dos outros tribunais sobre o assunto que está sendo objeto de discussão em um caso? Se os tribunais das outras instâncias decidem o mesmo assunto de forma diferente, isso chama atenção, em algum sentido, para a necessidade de resolver a questão para mandar uma sinalização de pacificação? Se o Supremo já tem decisões anteriores sobre o caso, a importância aumenta?
- 6) Os processos, quase sempre, são avaliados depois de um parecer da PGR. Como o conteúdo desse parecer impacta na sua avaliação da importância ou urgência do caso?
- 7) Uma vez terminada a instrução do processo, com relatório e voto prontos, como o gabinete se organiza para a liberação do caso para julgamento?

8) A cobertura da imprensa faz alguma diferença no tratamento de um caso?

**Se o ministro entrevistado já tiver atuado como presidente – perguntas extras**

1) Como o gabinete lida com os processos que são recebidos depois da liberação de julgamento pelo relator?

2) Como os itens são indicados para pauta? Como a ordem de processos é formada? Existe algum tipo de percepção sobre quanto tempo vai demorar cada julgamento? Sobre quantos julgamentos podem ser realizados na mesma sessão?

4) Uma vez iniciada a sessão de julgamento, como são chamados os processos para julgamento?

5) Como se lida com os casos cujo julgamento não é encerrado na mesma sessão em que foi iniciado?

**Roteiro de entrevistas com os assessores**

1) Você poderia me dizer como é a gestão de processos no gabinete em que trabalha? Existe algum tipo de ordem de análise dos casos?

2) Existe alguma classificação dos casos quanto à importância? E em relação à classe processual? Como os ministros sinalizam se querem alguma prioridade na análise?

3) Como medir se um caso é mais importante que outro? De alguma forma, os advogados ou interessados no caso têm um papel nisso (procurar em gabinetes, muitos amici curiae, etc.)? Ou é mais uma questão de ver ali um direito fundamental, ou um impacto econômico muito grande, etc. Quando se tem a percepção de que um caso é importante, há liberdade para sinalizar isso para o ministro?

4) O estado ou a instituição de origem do caso é capaz de fornecer algum tipo de elemento para avaliar sua importância? Como é a triagem de casos que têm os estados como partes, são colocados todos juntos, independentemente da origem? Na sua avaliação, haveria estados que têm um cuidado menor com a elaboração de leis e, por isso, recomendam um controle mais intenso (ou o contrário)?



- 5) Uma ideia recorrente no debate jurídico brasileiro é que o Supremo Tribunal Federal, como órgão de cúpula, tem um papel em promover a pacificação social, diante de possíveis posições conflitantes entre juízos e tribunais. Como essa ideia de pacificação social influencia na organização do gabinete? Existe uma boa organização no gabinete para mapear qual é a posição dos outros tribunais sobre o assunto que está sendo objeto de discussão em um caso? Se os tribunais das outras instâncias decidem o mesmo assunto de forma diferente, isso chama atenção, em algum sentido, para a necessidade de resolver a questão para mandar uma sinalização de pacificação? Se o Supremo já tem decisões anteriores sobre o caso, a importância aumenta?
- 6) Os processos, quase sempre, são avaliados depois de um parecer da PGR. Como o conteúdo desse parecer impacta na sua avaliação da importância ou urgência do caso?
- 7) Uma vez terminada a instrução do processo, com relatório e voto prontos, como o gabinete se organiza para a liberação do caso para julgamento?
- 8) A cobertura da imprensa faz alguma diferença no tratamento de um caso?

#### **Roteiro de entrevistas com os advogados**

- 1) Como vê a litigância no STF em comparação com a atuação em outros tribunais? Demanda mais ou menos tempo, recursos e/ou conhecimento específico?
- 2) Como ocorre a elaboração da inicial? Existe a percepção de que alguns pontos precisam ser destacados para chamar a atenção do tribunal para a importância daquele caso?
- 3) Como é o trabalho após o protocolo da ação? Existe algum movimento de buscar apoio de outros interessados para que atuem como amici?
- 4) Como é a relação com a PGR nos casos em que ela deve atuar?
- 5) Como é o contato com o relator? O tratamento entre os ministros é muito diferente, em relação à abertura ou não? Há a percepção de que é necessário fazer algo para que o processo tramite de forma mais célere?

6) Uma vez que o caso é liberado para julgamento, como trabalhar para que ele seja incluído em pauta? Aqui é mais importante destacar a importância do caso através da imprensa, buscar o relator do caso para destacar a importância, ou buscar o presidente? Existe variação?

**Apêndice 2 – Lista de códigos utilizados no NVIVO para a análise do conteúdo das entrevistas**

| <b>Código</b>   | <b>Nº de entrevistas</b> | <b>Nº de trechos</b> |
|---|--------------------------|----------------------|
| <b>Advogados</b>  | 26                       | 97                   |
| Advogados - Não existe prioridade                         | 8                        | 14                   |
| Advogados - Prioridade de quem despacha                   | 24                       | 63                   |
| Advogados - Prioridade dos renomados                      | 13                       | 20                   |
| <b>AGU</b>  | 7                        | 9                    |
| AGU - Não tem papel                                       | 2                        | 2                    |
| AGU - Tem papel   | 5                        | 6                    |
| <b>Ambiente decisório</b>                                 | 11                       | 21                   |
| Escolhe ambiente decisório                                | 4                        | 6                    |
| Não escolhe ambiente decisório                            | 0                        | 0                    |
| <b><i>Amicus Curiae</i></b>                               | 15                       | 29                   |
| <i>Amicus Curiae</i> - Influencia pela qualidade          | 7                        | 10                   |
| <i>Amicus Curiae</i> - Influencia pela quantidade         | 11                       | 12                   |
| <i>Amicus Curiae</i> - Não influencia                     | 4                        | 7                    |
| <b>Estado de origem</b>                                   | 5                        | 5                    |
| Estado de origem importa                                  | 2                        | 2                    |
| Estado de origem não importa                              | 2                        | 2                    |
| <b>Impacto econômico</b>                                  | 10                       | 15                   |
| Impacto econômico - Influencia na prioridade              | 8                        | 13                   |
| Impacto econômico - Não influencia na prioridade          | 1                        | 1                    |
| <b>Impacto em todo Judiciário</b>                         | 12                       | 14                   |
| Impacto em todo Judiciário - Influencia na prioridade     | 11                       | 13                   |
| Impacto em todo Judiciário - Não influencia na prioridade | 1                        | 1                    |
| <b>Imprensa</b>   | 25                       | 56                   |
| Imprensa - Influencia                                     | 22                       | 50                   |
| Imprensa - Não influencia                                 | 2                        | 3                    |
| <b>Liminar</b>  | 9                        | 12                   |
| Liminar - Não tem preferência                             | 0                        | 0                    |
| Liminar - Tem preferência                                 | 9                        | 12                   |
| <b>Ordem Cronológica</b>                                  | 13                       | 24                   |
| Ordem Cronológica - Não                                   | 2                        | 4                    |

| <b>Código</b>                                  | <b>Nº de entrevistas</b> | <b>Nº de trechos</b> |
|--|--------------------------|----------------------|
| Ordem Cronológica - Sim                        | 12                       | 19                   |
| <b>Organização do tribunal</b>                 | 26                       | 183                  |
| <b>Partes</b>                                  | 15                       | 28                   |
| Partes - Influencia                            | 13                       | 22                   |
| Partes - Não influencia                        | 4                        | 6                    |
| <b>Pede pauta ao presidente</b>                | 21                       | 41                   |
| Pede pauta ao presidente - Não                 | 4                        | 7                    |
| Pede pauta ao presidente - Sim                 | 20                       | 34                   |
| <b>PGR</b>                                     | 18                       | 29                   |
| PGR - Influencia                               | 11                       | 17                   |
| PGR - Não influencia                           | 9                        | 12                   |
| <b>Presidente pede liberação pelo relator</b>  | 10                       | 13                   |
| Presidente pede liberação pelo relator - Não   | 3                        | 3                    |
| Presidente pede liberação pelo relator - Sim   | 8                        | 10                   |
| <b>Redes Sociais</b>                           | 2                        | 2                    |
| <b>Tema</b>                                    | 20                       | 50                   |
| Tema - Influencia na prioridade                | 20                       | 50                   |
| Tema - Não influencia na prioridade            | 0                        | 0                    |
| <b>Tipo processual</b>                         | 14                       | 22                   |
| Tipo processual - Influencia na prioridade     | 14                       | 21                   |
| Tipo processual - Não influencia na prioridade | 1                        | 1                    |

### Apêndice 3 – Informações sobre as entrevistas que foram realizadas

| ID   | Cargo      | Gênero    | Tempo de entrevista | Data e hora da entrevista |
|------|------------|-----------|---------------------|---------------------------|
| A01  | Assessor   | Masculino | 02:17:32            | 25/05/2021 09:30:00       |
| A02  | Assessor   | Masculino | 00:21:52            | 21/04/2021 15:00:00       |
| A03  | Assessor   | Masculino | 00:26:10            | 19/04/2021 11:00:00       |
| A04  | Assessor   | Feminino  | 00:31:25            | 06/05/2021 15:00:00       |
| A05  | Assessor   | Masculino | 01:03:03            | 22/04/2021 15:30:00       |
| A06  | Assessor   | Feminino  | 01:04:58            | 11/05/2021 19:00:00       |
| A07  | Assessor   | Masculino | 01:00:05            | 15/04/2021 09:00:00       |
| A08  | Assessor   | Masculino | 01:16:12            | 05/05/2021 10:00:00       |
| A09  | Assessor   | Feminino  | 00:42:05            | 21/04/2021 10:00:00       |
| A10  | Assessor   | Masculino | 01:01:23            | 11/06/2021 15:00:00       |
| A11  | Assessor   | Masculino | 01:09:14            | 31/05/2021 18:00:00       |
| A12  | Assessor   | Feminino  | 01:09:25            | 01/07/2021 13:00:00       |
| A13  | Assessor   | Masculino | 00:42:27            | 18/04/2021 15:00:00       |
| A14  | Assessor   | Feminino  | 01:30:30            | 06/08/2021 10:30:00       |
| A15  | Assessor   | Feminino  | 00:55:52            | 06/08/2021 16:00:00       |
| A16  | Assessor   | Masculino | 01:52:05            | 24/09/2021 08:30:00       |
| A17  | Assessor   | Feminino  | 01:04:21            | 14/10/2021 11:00:00       |
| ADV1 | Advogado   | Masculino | 00:54:35            | 02/09/2021 09:00:00       |
| ADV2 | Advogado   | Masculino | 01:29:45            | 07/09/2021 10:00:00       |
| ADV3 | Advogado   | Masculino | 01:27:36            | 16/09/2021 17:30:00       |
| ADV4 | Advogado   | Masculino | 00:32:47            | 17/09/2021 11:30:00       |
| ADV5 | Advogado   | Feminino  | 01:16:49            | 28/09/2021 10:30:00       |
| M1   | Ministro   | Masculino | 01:10:50            | 08/06/2021 12:00:00       |
| M2   | Ministro   | Feminino  | 00:56:18            | 06/06/2021 13:00:00       |
| M3   | Ministro   | Masculino | 00:00:00            | 24/05/2021 00:00:00       |
| M4   | Ministro   | Masculino | 01:05:17            | 27/07/2021 17:00:00       |
| M5   | Ministro   | Masculino | 00:36:47            | 01/09/2021 18:45:00       |
| O1   | Observador | Masculino | 01:26:54            | 24/06/2021 14:00:00       |