

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Juliana Mendes Rodrigues

**JUIZ OU MONARCA?
O PODER INDIVIDUAL DOS MINISTROS DO STF**

Brasília

2020

JULIANA MENDES RODRIGUES

**JUIZ OU MONARCA?
O PODER INDIVIDUAL DOS MINISTROS DO STF**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Marilde Loiola de Menezes

Área de Concentração: Democracia e Sociedade

Brasília

2020

JULIANA MENDES RODRIGUES

**JUIZ OU MONARCA?
O PODER INDIVIDUAL DOS MINISTROS DO STF**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Profa. Dra. Marilde Loiola de Menezes – IPOL-UnB (Orientadora)

Prof. Dr. Marcelo da Costa Pinto Neves – FD-UnB (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Pablo Holmes Chaves – IPOL-UnB (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Carlos Mello Machado – IPOL-UnB (Suplente)

Brasília, 10 de agosto de 2020

*Quand on se réunit, c'est pour délibérer,
c'est pour connaître les avis les uns des autres,
pour profiter des lumières réciproques,
pour confronter les volontés particulières,
pour les modifier, pour les concilier,
enfin pour obtenir un résultat commun à la pluralité.*

(Emmanuel Joseph Sieyès, 07/09/1789, Parlamento da Revolução Francesa).

AGRADECIMENTOS

O tempo de dedicação a um trabalho acadêmico pressupõe vários outros tempos concomitantes, porém nem sempre visíveis. Eis, então, o momento de trazê-los à superfície.

Há o tempo de ensinar e esclarecer, com doçura e paciência, em horários que em muito extrapolaram o razoável, protagonizado pela minha orientadora Profa. Dra. Marilde Loiola de Menezes. A minha gratidão por ter reaberto para mim os caminhos acadêmicos e por todos os momentos em que juntas construímos conteúdos de ciência política e de vida. O seu desvelo comigo neste caminhar ativou aspectos positivos há muito esquecidos, me propiciando um novo olhar sobre o futuro.

Há o tempo de aquiescer a ausência dos momentos de afeto e de atenção, tão bem interpretado pela minha família, constituindo um dos sustentáculos mais importantes desse período. Agradeço aos meus pais e irmãos que contribuíram neste processo não só compreendendo meus momentos de necessário silêncio e concentração, como também apreciando e valorizando o esforço, em especial, à Marcela, pelo apoio próximo no dia-a-dia.

Há o tempo de brindar a escolha e corroborar diretamente para seu resultado, campanha desenvolvida com destreza pelos meus amigos mais íntimos. Minha gratidão em especial ao Vítor Marcelo, à Mariana Falqueiro, à Dra. Sônia, à Patrícia Sousa e ao Antônio Amaral, meu eterno companheiro de caminhada acadêmica, e ao mais novo integrante do grupo, meu pequeno afilhado Inácio Amaral.

Há o tempo de amar, de compartilhar os projetos de vida e, por que não, de amparar as angústias deste momento histórico desconcertante, papel essencial exercido pelo meu companheiro Glauco de Toledo. O seu carinho e sustentação foram fundamentais para que eu pudesse focar e finalizar este trabalho em meio à pandemia e às incertezas políticas.

Agradeço, em especial, aos professores que participaram da Banca de Qualificação desta pesquisa, Prof. Dr. Pablo Holmes Chaves e Prof. Dr. Marcelo da Costa Pinto Neves, pela leitura atenciosa do projeto e pelo aporte de sugestões altamente qualificadas que resultaram no enriquecimento da pesquisa e em uma abordagem academicamente mais interessante.

Agradeço, por fim, ao corpo docente do Instituto de Ciência Política da UnB, na figura do Coordenador do Programa de Pós-Graduação, Prof. Dr. Carlos Mello Machado, que nas últimas décadas me oportunizou uma elevada formação que firmou, na minha essência, a democracia como um valor inegociável, e ao corpo funcional, pelo apoio administrativo nessa jornada, em especial à Thaynara Bandeira e ao Yuit Odaguiri.

RESUMO

Nos estudos sobre os processos decisórios do Poder Judiciário no Brasil e, em particular, do Supremo Tribunal Federal (STF), o vasto espaço institucional no qual os juízes desenvolvem suas atribuições de deliberação e de tomada de decisão, muitas vezes individuais, é geralmente apontado como um desafio à democracia. Este trabalho parte da premissa de que o atual desenho institucional do STF, por meio de seus regulamentos e de suas práticas, faz do STF um *player* fundamental do jogo político brasileiro. Nesse cenário, cujo atributo marcante é o poder individual dos ministros, foram identificados três mecanismos institucionais que o alimentam: *decisões monocráticas, pedidos de vista e definição da pauta de julgamentos*. Partindo desse entendimento, a pesquisa apresenta seis estudos de casos da história recente, cujos resultados sugerem que, para além das questões jurídicas, o processo decisório do STF é um mecanismo caracterizado por movimentos ambíguos, com efeitos políticos de difícil mensuração que potencializam os riscos de partidarização do Poder Judiciário. Denominamos esse fenômeno de *ativismo politicamente engajado*, de forma a diferenciá-lo dos conceitos de judicialização da política e de ativismo judicial. A título de conclusão, a pesquisa chama a atenção para os riscos que essas práticas recorrentes no processo decisório da Corte Suprema impõem para a fragilização do regime democrático brasileiro.

Palavras-chave: STF, decisões monocráticas, ativismo, democracia.

ABSTRACT

In the studies concerning the decision-making processes of the Judiciary in Brazil, and especially in the ones on the Supreme Federal Court (STF), the vast institutional space in which justices develop their powers of deliberation and decision-making, commonly in an individual way, is generally pointed out as a challenge to democracy. This study is based on the premise that the current institutional design of the Supreme Court, through its rules of procedure and practices, makes the STF a fundamental player in the Brazilian political game. In this context, in which the power of the justices figures as the striking characteristic, three institutional mechanisms which feed this power have been identified: monocratic decisions, *vista* requests (*pedidos de vista*) and definition of the judgments agenda. In this sense, the research presents six empirical studies taken out of the recent history, whose main findings suggest that, beyond the legal issues, the decision-making process of the Supreme Court is a mechanism characterized by ambiguous movements, with political effects difficult to measure, which enhance the risks of engagement of the Judiciary in political partisanship. We named this phenomenon *politically engaged activism*, in order to differentiate it from the concepts of judicialization of politics and judicial activism. In conclusion, the research draws attention to the risks that these recurrent practices in the decision-making process of the Supreme Court impose for the weakening of the Brazilian democracy.

Keywords: STF, monocratic decisions, activism, democracy.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Figura 1 - Linha do Tempo Caso 3 - AO 1773.....	64
Figura 2 - Linha do Tempo Caso 4 – ADI 4650.....	78
Figura 3 - Linha do Tempo Caso 5 – AP 937.....	83
Figura 4 - Linha do Tempo Caso 6 – ADC 43 e ADC 44	90
Gráfico 1 - Situação geral dos pedidos de vista de 2018 e 2019	69
Gráfico 2 - Situação dos pedidos de vista devolvidos de 2018 e 2019	70
Gráfico 3 - Utilização do pedido de vista pelos ministros em 2018 e 2019	71
Gráfico 4 - Classificação dos ministros segundo % de pedidos de vista pendentes em 2018 e 2019	72
Quadro 1 - Composição do STF em 2020	35
Quadro 2 - Composição das Turmas do STF em 2020.....	36
Quadro 3 - Composição das Comissões do STF em 2020	37
Quadro 4 - Comparação entre os Casos Lula e Moreira Franco	57
Tabela 1 - Quantitativo e tipo de decisões do STF	51
Tabela 2 - Pedidos de vista do STF em 2018 e 2019	68
Tabela 3 - Ranking dos ministros com relação à utilização de pedidos de vista.....	70

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	Objetivo/Hipóteses	6
1.2	Metodologia	7
1.3	Desenvolvimento	11
2	HISTÓRICO, PAPEIS E CONCEITOS DO PODER JUDICIÁRIO	12
2.1	Antecedentes históricos do papel do Poder Judiciário	13
2.2	Controle da constitucionalidade	19
2.3	Expansão do poder judicial, ativismo judicial e judicialização da política	23
3	PROCESSOS DECISÓRIOS NO STF	33
3.1	Estrutura institucional	34
3.2	Processo deliberativo	39
3.3	Poder individual dos juízes	44
4	ESTUDOS DE CASOS SOBRE DECISÕES INDIVIDUAIS	49
4.1	Decisões monocráticas	50
	Caso 1 - MS 34070 e MS 34071 - questionam a nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva como ministro de Estado	52
	Caso 2 - MS 34609 e MS 34615 – questionam a nomeação de Moreira Franco como ministro de Estado	55
	Caso 3 – AO 1773 – solicita tutela antecipada para que todos os juízes federais brasileiros recebam ajuda de custo para fins de moradia	58
4.2	Pedido de vista	64
	Caso 4 - ADI 4650 - declara a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais	73
	Caso 5 - AP 937 - Alteração no alcance do foro por prerrogativa de função	79
4.3	Definição da pauta de julgamentos	85
	Caso 6 –ADC 43 e ADC 44 - declaração de constitucionalidade do artigo 283 do Código de Processo Penal e HC 152.752 – Habeas Corpus de Luiz Inácio Lula da Silva	86
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
	REFERÊNCIAS	102
	ANEXOS	109

1 INTRODUÇÃO

Quando avaliado sob a ótica do poder e de seus atores relevantes, o sistema político brasileiro de 2020 difere bastante daquele que se apresentava na década de 80, quando foi promulgada a Constituição Federal até agora vigente. Na nova Carta de 1988, a doutrina da separação dos poderes foi alçada à condição de princípio estruturador da nova ordem política estatal segundo o qual, como preconizou Montesquieu, “para que não se possa abusar do poder, é preciso que pela disposição das coisas, o poder limite o poder” (MONTESQUIEU, 2000, p. 166).

Nessa concepção, como sabido, as funções do Estado se dividem em Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. Esse último, preconizado pelo filósofo francês como um poder nulo e invisível, é o foco de atenção desta pesquisa, devido ao fato de não mais guardar a antiga discricção e, muito ao contrário, ser um ator político de relevância na atualidade.

Para um público não jurista, como *a priori* são os cientistas políticos, interessa o Poder Judiciário como um dos Poderes constituídos em um dado sistema político e suas implicações nas estruturas de poder, no jogo de interesses, com destaque especial para a relação entre a política e o Poder Judiciário.

O conceito de poder aqui utilizado se inspira naquele de Max Weber, segundo o qual as relações de mando e obediência que se encontram na política são baseadas principalmente na legitimidade e na autoridade, seja ele do tipo legal, tradicional ou carismático¹. Esta pesquisa convida o leitor a um método de investigação que enxerga tanto o interior das estruturas de poder formalmente constituídas, como também as estruturas informais de poder que exercem influência sobre as primeiras, de forma mais ou menos intensa, que se revelam sobretudo no atual momento da história do Poder Judiciário no Brasil.

Essas relações de poder, suas imbricações e resultados políticos, tocam diretamente um tema caro à ciência política contemporânea, cuja relevância será posta em destaque pela nossa pesquisa: a relação entre democracia e Poder Judiciário.

O estudo aqui apresentado pretende colaborar com a matéria demonstrando como o atual desenho institucional do STF contribui para o aprofundamento do que chamaremos de *ativismo*

¹ Na tipologia ideal de Max Weber, o poder legítimo emana de uma autoridade que pode exercer o Poder Legal, característico das sociedades modernas, fundamentado na legitimidade dos ordenamentos jurídicos; o Poder tradicional, fundamentado na tradição que impõe vínculos “desde sempre” ou; o Poder carismático, fundamentado no líder de carisma e na dedicação afetiva (WEBER, 1999, v. 2).

politicamente engajado no Brasil, ao mesmo tempo que coloca em discussão a legitimidade do Estado democrático de direito.

No Brasil, as discussões sobre o crescimento do poder do Judiciário foram aprofundadas principalmente a partir da Constituição de 1988, período no qual houve uma ampliação do acesso às liberdades individuais e maior inclusão de direitos considerados fundamentais ao povo brasileiro. A “Constituição Cidadã” foi elaborada sob o impacto dos movimentos sociais que, por meio da bandeira das “Diretas Já” reivindicavam o direito de voto na escolha de seus representantes, o exercício da liberdade de expressão e de associação, e traziam o desejo reiterado do afastamento dos militares da vida política do país.

Além de uma ampla abertura à participação popular e de um texto final que trouxe reais conquistas na garantia dos direitos fundamentais, pela exaustiva previsão de direitos sociais a serem garantidos por meio de políticas públicas, o texto constitucional fortaleceu as instituições judiciais e preservou o STF com muitos poderes concentrados e papéis institucionais acumulados, sem controles ou participação externos (KOERNER & FREITAS, 2013).

O período entre 1984 e 1987, conhecido como pré-constituente, já assinalava alguns consensos sobre as mudanças políticas pretendidas pelos principais atores políticos. Entre os consensos, estavam o fortalecimento das instituições judiciais, com definições a respeito da independência financeira e administrativa do Poder Judiciário, das garantias para o Ministério Público e da ampliação do acesso à Justiça (KOERNER & FREITAS, 2013).

Assim aconteceu. Na nova Carta, o STF foi mantido como o órgão de cúpula do Poder Judiciário, como representante de um dos Poderes da República e incorporou tanto as funções típicas das cortes supremas, quanto as de tribunais constitucionais, com amplas funções em sede recursal e direta, resultando em um sistema híbrido de controle de constitucionalidade². O acesso a ele foi ampliado, modelo que deriva do sistema de *judicial review*, de origem norte-americana, no qual há uma longa lista de legitimados a propor revisão abstrata de legislação junto ao STF.

Em termos práticos, essa amplitude de acesso faz com que o STF receba processos sobre todas as áreas de políticas públicas do país, levando-o a se pronunciar e a participar em um significativo número de assuntos de interesse público. Anteriormente restrita ao Poder Executivo Federal, por meio do Procurador-Geral da República (PGR), a ampliação da lista de proponentes aptos a questionar a constitucionalidade das leis no texto de 1988 passou a incluir

² Esclarecimentos sobre o sistema híbrido de controle da constitucionalidade podem ser encontrados no capítulo 2.

instituições de âmbito nacional e subnacional³, partidos políticos com representação no Congresso Nacional, entidades e sindicatos de abrangência nacional e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (ROS, 2017, p. 68).

Esse direito de propositura amplo previsto na Constituição de 1988 abre uma perspectiva de intervenção do órgão em quase toda questão moral e política do país (BARROSO, 2008, p. 4). Em outras palavras, o Brasil tem uma corte suprema de alto impacto político.

Quanto ao Poder Judiciário de forma mais ampla, a nova Constituição lhe conferiu um grau de autonomia que não se esgota na defesa da lei ou na garantia dos direitos individuais. O texto constitucional abriu caminho para a ampla inclusão de direitos sociais, favorecendo novas possibilidades que permitem ao Poder Judiciário um protagonismo político independente da ação do Executivo ou mesmo da maioria parlamentar. Questões de natureza social, econômica, cultural, religiosa, e mesmo aquelas de natureza essencialmente política, se deslocaram para área de atuação do Judiciário.

Além disso, tem a questão do controle de constitucionalidade. Segundo Arantes (ARANTES, 1997), o controle de constitucionalidade previsto pela nova Constituição de 1988 é considerado um dos mais abrangentes do mundo. Caracterizado pela originalidade e diversidade de instrumentos destinados à fiscalização da constitucionalidade e à proteção dos direitos fundamentais, permitindo que qualquer juiz ou tribunal deixe de aplicar uma lei caso a considere inconstitucional diante de um caso concreto (controle difuso), enquanto ao STF cabe se posicionar sobre a inconstitucionalidade da lei em si, em sentido abstrato (controle concentrado)⁴.

Não somente o Brasil passou por tais transformações. De maneira geral, as democracias contemporâneas viram acontecer profundas mudanças no protagonismo social e político dos tribunais em todo o mundo, fruto, em grande medida, da evolução constitucional pela qual a maior parte dos países passou. Hoje, o protagonismo crescente dos tribunais é um fato.

No Brasil, por exemplo, tribunais e juízes ocupam as páginas dos noticiários. Magistrados dão entrevistas, cobram altos preços por palestras e lotam eventos públicos, não lembrando em nada aquele passado no qual os tribunais faziam intervenções públicas esporádicas, em resposta a acontecimentos excepcionais.

³ Presidente da República, Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Governadores e Mesas Diretoras de Assembleias Legislativas dos Estados e do Distrito Federal.

⁴ Esclarecimentos sobre o controle de constitucionalidade no Brasil podem ser encontrados no capítulo 2.

Um bom exemplo é a nomeação do juiz federal Sérgio Moro na função de Ministro da Justiça e Segurança Pública em 2019. Responsável pelos julgamentos dos casos da Operação Lava Jato⁵, o então magistrado alcançou extraordinária notoriedade em função da importância dessa operação, mas também pela sua indiscutível ligação com os órgãos hegemônicos de comunicação⁶. Por conta dessa atuação, Sérgio Moro se tornou uma força política. Em novembro de 2018, renunciou à magistratura para integrar o governo Bolsonaro, tornando-se assim em um dos ministros mais prestigiados do governo recém eleito⁷.

No Brasil, vários são os casos em que o Supremo Tribunal Federal foi literalmente convocado a se pronunciar sobre assuntos que seriam restritos à área do Legislativo e do Executivo, em decisões de grande alcance político que envolveram implementação de políticas públicas e escolhas morais em temas controvertidos na sociedade.

São exemplos os casos relacionados à constitucionalidade das pesquisas com células-tronco embrionárias (ADIn 3.510/DF), à vedação do nepotismo nos três Poderes (ADC 12), à adoção do “passe livre” para pessoas com deficiência no transporte coletivo (ADIn 2.649/DF), à inelegibilidade e vida pregressa de candidatos a cargos eletivos (ADPF 144/DF), ao reconhecimento das uniões homoafetivas ADI (4277/DF e ADPF 132/RJ) com posterior conversão de união estável em casamento entre pessoas do mesmo sexo por meio da Resolução nº 175, de 14/05/2013 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, mais recentemente, ao rito do processo de *impeachment* da Presidenta Dilma (ADPF 378/DF).

Assim, o STF segue legitimado no direito de cassar mandatos populares, de reabilitar ou suprimir políticas públicas, de permitir ou não nomeação de ministros no Poder Executivo e de decidir questões morais e comportamentais da sociedade.

⁵ A Operação Lava Jato é uma operação da Polícia Federal, iniciada em março de 2014, para apurar um esquema de corrupção e lavagem de dinheiro que movimentou bilhões de reais em propina. O fluxo de trabalho integrou a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e tribunais de primeira instância, além do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF), para apuração de fatos atribuídos a pessoas com foro por prerrogativa de função.

⁶ Em entrevista concedida ao Jornal Estadão, em 23 de outubro de 2017, Sérgio Moro afirma “A Mãos Limpas ilustrou que, sem o apoio da imprensa e da opinião pública, é muito difícil a condução de processos contra criminosos poderosos. Estes têm poder político e econômico que pode ser utilizado indevidamente para gerar impunidade, independentemente da culpa. Então, é necessário contrabalançar esse poderio, não só com a ação firme da Justiça, mas com o apoio da opinião pública. Daí a importância da publicidade e da transparência desses processos, da liberdade de expressão e de imprensa, isso não para manipular a opinião pública, mas para obter o apoio necessário através da demonstração da correção da ação da Justiça. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-vergonha-esta-do-lado-de-quem-se-opoe-a-lava-jato/>. Acesso em 16/05/2020.

⁷ Vale ressaltar que, apesar de ter sido recebido pelo Presidente Jair Bolsonaro como o símbolo da luta anticorrupção e principal avalista da “nova política”, após 16 meses o ex-juiz pediu exoneração do cargo e passou a ser um dos principais adversários do atual governo.

Ainda que por vezes essa atuação pareça positiva, sobretudo em decisões de cunho considerado mais progressista, há de se considerar que ministros não são agentes públicos eleitos e que boa parte dessas decisões está restrita à análise monocrática de apenas um ministro do STF, contra a representação referendada por voto popular de 81 senadores e 513 deputados federais, se considerado o Poder Legislativo, por exemplo.

Em defesa da atuação do STF, parte dos juristas explica que esse modelo tem sido muito utilizado no Brasil dada a crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade do Poder Legislativo. Essa conexão com a fraqueza do Poder Legislativo é uma via possível de observação, mas o fato é que a atuação recente do STF constitui um novo padrão de intervencionismo que tem suscitado debates correntes acerca da *atuação politicamente engajada* de atores do judiciário.

Na literatura especializada, essa discussão é abordada geralmente pela ótica da judicialização da política e do ativismo judicial. Os dois conceitos, que serão apresentados no capítulo 2, referem-se a fenômenos distintos, porém convergentes a um Poder Judiciário forte, capaz de decidir questões relativas à implementação de políticas públicas e de revogar decisões dos Poderes Executivo e Legislativo. Estão intimamente ligados e são consequências da expansão de poder do Judiciário. Desencadeiam discussões acerca da independência dos três Poderes e dos limites de atuação do Poder Judiciário, frente aos preceitos constitucionais democráticos, no espaço da política majoritária.

Em especial, o conceito de ativismo judicial, por tocar o poder criador do juiz na interpretação da lei, trazendo em si uma característica extra normativa, serviu de inspiração para esta pesquisa, na definição de *ativismo politicamente engajado*. Buscamos, ao estudar detalhadamente cada caso em face da estrutura normativa do STF, identificar a dialética entre a normatividade e a informalidade, que viabiliza a seus atores um *ativismo politicamente engajado*, em uma clara situação disfuncional, com sérias consequências para a estabilidade decisória e política do sistema como um todo.

Assim, os estudos de casos observam o processo decisório, com destaque para as decisões tomadas individualmente pelos ministros. Desse modo, a autonomia do juiz em determinado processo e sua tomada de decisão são pontos fundamentais da análise deste trabalho, já que ambas ocorrem no espaço existente entre a configuração normativa e os dados fáticos de uma situação em julgamento (KOERNER, 2016).

É importante destacar que nesta dissertação não pretendemos discutir os conceitos de judicialização da política e de ativismo judicial, nem nos posicionaremos quanto ao embate dual

entre as vantagens e desvantagens, se são positivos ou negativos para a estrutura institucional brasileira. Tampouco faremos uma pesquisa empírica de enquadramento dos seis estudos de caso nas tipologias exploradas pela literatura.

Certamente que quando o STF expande sua atuação em função de eventuais omissões do parlamento, ou com o olhar na responsabilidade social de aplicação da lei e, sobretudo, na urgência do atendimento às demandas que envolvem direitos civis, políticos e sociais da população, pode parecer uma atuação não só positiva, como desejável. Mas a literatura de ambos os ferramentais conceituais são discutidos e utilizados tão somente para mostrar que a expansão da atuação do Poder Judiciário e a flexibilidade na interpretação da Constituição envolvem riscos de um atuação politicamente engajada e de partidarização do Poder Judiciário, o que, em essência, é profundamente contraindicado em um Estado democrático de direito.

1.1 Objetivo/Hipóteses

O objeto desta pesquisa foi pensado durante o período de agravamento da crise política brasileira, que resultou no *impeachment* da Presidenta Dilma em 2016. Isso porque, naquele momento, bastava uma lida rápida e superficial nos mais representativos *sites* de informações e conteúdo, para se identificar que o STF era personagem frequente de manchetes de jornais e de outros veículos de comunicação, muitas vezes em situações políticas controversas e, em algumas, sob duras críticas.

Esse protagonismo político do órgão de cúpula do Poder Judiciário no Brasil indicou uma possibilidade de se avaliar, sob o olhar da Ciência Política, o Poder Judiciário como *player* fundamental do jogo político no Brasil, com consequências concretas e imediatas para o país.

Assim, surgiu a proposta desta pesquisa, cujo objetivo principal é discutir o *ativismo politicamente engajado* do STF, suas consequências e implicações para o regime democrático brasileiro, com o olhar sobre a estrutura e funcionamento do órgão no sentido de avaliar como seu atual desenho institucional e suas práticas contribuem para um cenário de instabilidade decisória e disfuncional no Brasil.

O conceito principal utilizado ao longo desta pesquisa é o de *ativismo politicamente engajado*, inspirado no conceito de ativismo judicial, mas por nós definido como movimentos ambíguos, com efeitos políticos de difícil mensuração que potencializam os riscos de partidarização do Poder Judiciário.

Para fins desta pesquisa, partiu-se da hipótese de que o atual desenho institucional do STF, por meio de seus regulamentos e de suas práticas, favorece a *ativismo politicamente*

engajado no Brasil. Os resultados da pesquisa sugerem a existência de um amplo espaço institucional para decisões politicamente engajadas, e que elas têm sido tomadas frequentemente, conforme demonstram os estudos dos casos dispostos no capítulo 4.

Finalmente, considerando o protagonismo social e político que o Poder Judiciário tem demonstrado nos eventos mais recentes da história do Brasil, e as implicações dessa atuação para a democracia brasileira, o presente trabalho procura contribuir com esse debate sob a ótica da Ciência Política.

1.2 Metodologia

Com esse objetivo, a metodologia desta pesquisa baseou-se no estudo do *ativismo politicamente engajado* do Poder Judiciário a partir de duas frentes. A primeira delas consistiu em uma revisão bibliográfica sobre a expansão do poder judicial, sobre a judicialização da política e do ativismo judicial na literatura internacional e nacional. A segunda consistiu em realizar estudos de casos de processos judiciais específicos, tendo como referência empírica a estrutura formal e o funcionamento normativo do STF. Para enfim se desenvolver esta pesquisa, foram seguidas as etapas descritas abaixo.

Inicialmente, observamos e listamos as inúmeras matérias publicadas em veículos de comunicação nos quais o STF foi citado como protagonista ou como parte importante da situação descrita, com destaque para os portais de jornais de maior circulação no Brasil, Folha de S. Paulo, Estado de São Paulo e O Globo, além dos portais Nexo Jornal, Jornal GGN, BBC Brasil, Congresso em Foco e Infomoney.

Como corte temporal, esta pesquisa focou em matérias publicadas no período compreendido entre o início do julgamento do “mensalão”, em agosto de 2012, até o final do ano de 2019. A primeira data marca o momento em que o STF passou a protagonizar nas manchetes dos veículos de comunicação. O ano de 2019 é referenciado para limitar as buscas de matérias nos meios de comunicação, como também para limitar o período de levantamento de dados para a elaboração das estatísticas apresentadas no capítulo 4 – Estudo de casos sobre decisões individuais⁸.

No primeiro momento, interessava-nos saber como a temática do Poder Judiciário estava sendo abordada, o grau de exposição política dos ministros envolvidos na matéria, bem

⁸ Não obstante termos firmado o limite de 2019, ao tratarmos das estatísticas referentes aos pedidos de vista foi necessário expandir o período até 20/06/2020, para abarcar exclusivamente a variável “pedidos pendentes”, conforme será visto no Capítulo 4, item 4.2 Pedido de Vista.

como suas respectivas capacidades de influenciar politicamente o assunto em pauta. Na sequência, foram selecionados os artigos, entrevistas e editoriais cujo teor guardavam alguma relação com os interesses da pesquisa.

Foram igualmente problematizadas as matérias relativas às ferramentas institucionais do funcionamento do órgão, em especial quanto às *decisões monocráticas*, *o pedido de vista* e *a definição da pauta de julgamentos*. Mais tarde esses pontos vieram a se tornar as chaves para a escolha dos casos estudados. A lista completa com os *links* das matérias encontra-se disposta no Anexo I.

Concomitante a isso, em uma segunda frente, fomos realizando um levantamento bibliográfico na literatura nacional e internacional sobre o Poder Judiciário no contexto das modernas democracias constitucionais. Partimos do debate clássico sobre a separação dos três Poderes e da expansão do Judiciário na contemporaneidade. Nesse caminho, estudamos a relação entre a política e o Poder Judiciário, questões sobre a *accountability* judiciária, a formação da elite judiciária, a judicialização da política, o ativismo judicial e, finalmente, a criação e a estrutura do STF.

Além do contato com autores há muito reconhecidos na temática política e Poder Judiciário, a saber, Rogério Bastos Arantes, Gisele Cittadino, Maria Tereza Sadeck, Leonardo Avritzer, Andrei Koerner, Ernani Rodrigues de Carvalho, Luiz Werneck Vianna, Keenan D. Kmiec, C. Neal Tate, Torbjörn Vallinder, Craig Green e Ran Hirschl, essa etapa requereu a busca de novas referências, já que a pretensão era justamente a de estudar um momento mais recente no Brasil. Assim, por meio de buscas nas plataformas científicas *online* pelos termos “ativismo judicial”, “*judicial activism*”, “*gouvernement des juges*” chegou-se a estudos bastante atuais como os de Fabiano Engelmann, Conrado Hübner Mendes, Diego Werneck Arguelles, Ivar Hartmann entre outros.

A leitura e a sistematização dos textos para a construção do arcabouço teórico desta pesquisa foram progressivamente realizadas durante o ano de 2018, durante o qual as disciplinas “Leitura Dirigida” e “Estágio em Docência” foram dedicadas a essa construção, com rico intercâmbio entre a orientanda com a professora orientadora e com os alunos da graduação. É de se ressaltar, também, a oportunidade conferida pelo Instituto de Ciência Política da UnB no segundo semestre da 2018, ao trazer professor Rogério Bastos Arantes para uma palestra acerca do sistema de justiça. Na ocasião, além da palestra pública do professor, foi realizada uma conversa informal que somou novas informações aos caminhos desta pesquisa.

Em um terceiro momento, já com a maior parte da revisão bibliográfica realizada, foi possível identificar traços que fortaleceram a hipótese da pesquisa, a saber “o atual desenho institucional do STF favorece o *ativismo politicamente engajado* no Brasil”. Isso porque, os problemas expostos tanto nas matérias jornalísticas, quanto nos textos acadêmicos, referiam-se a estrangulamentos viabilizados pelo próprio funcionamento institucional do STF, por sua estrutura normativa.

A partir desse ponto, definimos os mecanismos estruturais a serem analisados, por meio de estudos de casos. Tais mecanismos, então, se tornaram os filtros i) *decisões monocráticas*, ii) *pedido de vista*, e, iii) *definição da pauta de julgamentos*. A partir desses filtros, iniciamos a busca por processos judiciais julgados pelo STF que ilustrassem na prática eventuais vulnerabilidades da estrutura do judiciário que oportunizassem o *ativismo politicamente engajado*. Importa dizer que não se trata de uma análise estatística de processos, mas da análise detalhada de determinados casos que se mostraram controversos justamente por indicar a possível configuração de *ativismo politicamente engajado*.

Em uma quarta etapa, no sentido de testar os dados que foram encontrados, retornamos às matérias jornalísticas listadas na primeira etapa para localizar referências a processos judiciais que ensejaram polêmicas. Nessa etapa, o intuito era identificar a classe e o número de cada processo, ou qualquer menção que possibilitasse localizar o processo, com seu histórico detalhado e documentos, nas bases de dados do STF (ex.: ADC 43 e MS 34071). Felizmente, hoje o órgão já permite o acompanhamento processual *online*, com riqueza de informações. Estão disponíveis a linha histórica, as decisões, os deslocamentos, as petições e os recursos do processo em questão. A lista completa com os *links* das buscas realizadas no banco de dados do STF encontra-se disposta no Anexo II.

Ainda, durante essa etapa foi preciso fazer busca semelhante no trâmite de alguns processos legislativos tanto na Câmara Federal, quanto no Senado Federal. Tal necessidade decorreu do fato de que em alguns dos casos analisados, os agentes políticos do Congresso Nacional reagiam aos atos dos Ministros do STF, e vice-versa, o que reiterava uma vez mais a atuação política do órgão. Da mesma forma, a facilidade de acesso aos registros do processo legislativo com disponibilização de documentos e da linha histórica da tramitação foram de grande valia para a pesquisa. A lista completa com os *links* das buscas realizadas no banco de dados da Câmara e do Senado encontra-se disposta no Anexo III.

Finalmente, de posse das informações dos trâmites processuais, tanto do STF, quanto das casas legislativas, passamos a analisar cada tomada de decisão, ou ausência delas, mediante

o regramento disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), documento que “estabelece a composição e a competência dos órgãos do Supremo Tribunal Federal, regula o processo e o julgamento dos feitos que lhe são atribuídos pela Constituição da República e a disciplina dos seus serviços” (RISTF, Art. 1º).

Por meio de tal análise, foi possível identificar singularmente processos em desconformidade com o Regimento, bem como foi possível constatar comparativamente processos parecidos em estrutura e mérito, porém com desfechos diversos entre si e, mais do que isso, situações claras de exercício de poder individual dos ministros, à revelia do Plenário.

As situações analisadas demonstram implicações políticas de relevância para o país e confirmam, enfim, a hipótese de que o desenho institucional do STF favorece o *ativismo politicamente engajado* no Brasil, com desdobramentos diretos para a democracia.

Os estudos de casos são o substrato principal deste trabalho, mas também nos dedicamos à pesquisa estatística para ilustrar e problematizar os conceitos de decisões monocráticas e de pedido de vista que são apresentados no capítulo 4. Para essa construção, recorreremos às planilhas de dados disponíveis no site oficial do STF. Os números sobre decisões monocráticas são gerados automaticamente, de forma consolidada ano a ano, cabendo a nós apenas a contabilização percentual. Porém, o mesmo não ocorreu com as informações sobre pedidos de vista.

A partir do estudo de planilhas com informações brutas disponibilizadas no site oficial do STF, fizemos uma exploração prévia dos números em duas diferentes atualizações da planilha publicada⁹. Esse exercício comparativo nos permitiu perceber que a planilha de pedidos de vista disponibilizada *online* sofria alterações dinâmicas não somente com relação aos pedidos que foram realizados na perspectiva de futuro, como também sofriam exclusões de informações referentes ao passado¹⁰.

A fim de reparar a lacuna de informações encontrada, solicitamos ao STF, via “Central do Cidadão”, acesso a informações completas sobre os pedidos de vista dos anos de 2018 e 2019 ocorridos no Plenário, 1ª Turma e 2ª Turma, com suas datas de solicitação e de devolução, bem como ministro solicitante, a exemplo dos campos que existiam nas planilhas disponibilizadas no portal.

⁹ Foram comparadas as planilhas geradas em 11/04/2019 e em 23/05/2020.

¹⁰ Posteriormente, em esclarecimento formal remetido pelo SFT, nos foi explicado que, de maneira geral, um processo deixará de constar na planilha de pedidos de vistas após registrar pelo menos uma das seguintes situações: ter andamento de decisão com data posterior ao pedido (inclui decisão colegiada ou monocrática), andamento de adiado o julgamento após algum voto proferido, andamento de retirado de mesa ou andamento de afetado ao plenário.

A informação nos foi remetida e, após estudo do material recebido, identificamos que a planilha listava um total de 804 pedidos de vista nos anos 2018 e 2019, porém restavam 251 posições em branco na coluna referente à data de devolução dos pedidos de vista, e havia uma repetição das informações constantes das colunas referentes ao ministro relator e ao ministro que pediu vista.

Para proceder com a análise estatística, precisávamos de uma planilha completa. Separamos, então, uma amostra com os 30 primeiros pedidos de vista da lista e, por meio de uma busca rápida no histórico dos processos disponíveis no site oficial do STF, percebemos que: i) nem todas as posições em branco na coluna referente à data de devolução dos pedidos de vista referiam-se a pedidos que de fato não haviam sido devolvidos, posto que já havia registro de devolução de alguns; ii) que a inconsistência na repetição das colunas referentes ao ministro relator e ao ministro que pediu vista estava nessa última.

Uma vez que tínhamos a lista totalizadora dos pedidos de vista, e em quais processos eles ocorreram, a solução encontrada foi buscar, uma a uma, as informações faltantes, por meio de visita ao histórico de cada processo, disponível no site oficial do STF. Esse procedimento oportunizou, a cada visita, a conferência das demais informações trabalhadas nos gráficos e tabelas que são apresentados no capítulo 4.

1.3 Desenvolvimento

O conteúdo desta dissertação foi dividido em cinco partes. A primeira, a introdução, classificada como capítulo 1, faz um apanhado geral do contexto político sobre o qual desenvolvemos a pesquisa. Nela também registramos o objetivo do trabalho, a hipótese da pesquisa e o detalhamento da metodologia.

No capítulo 2 – Histórico, Papeis e Conceitos do Poder Judiciário, primeiramente apresentamos os mais variados papeis desempenhados pelo sistema de justiça na estrutura do Estado ao longo da história, a fim de posicionar o leitor nos debates sobre o Poder Judiciário, realçando a importância sobre os conceitos de controle da constitucionalidade. Fechamos o capítulo com um item dedicado ao debate acadêmico sobre a expansão do poder judicial, a judicialização da política e o ativismo judicial. O destaque deste capítulo está em abordar os conceitos que nos inspiraram na definição de *ativismo politicamente engajado*, chave conceitual da nossa pesquisa.

Em seguida, o capítulo 3 – Processos Decisórios do STF é dedicado ao debate sobre o processo decisório e suas disfuncionalidades que resultam no poder individual dos ministros. Em atendimento à hipótese da pesquisa – de que o atual desenho institucional do STF, por meio de seus regulamentos e de suas práticas, favorece a *ativismo politicamente engajado* no Brasil – primeiramente fazemos uma apresentação sobre a estrutura institucional da Corte. Logo depois, ampliamos a exposição em direção ao funcionamento do processo deliberativo e de tomada de decisão. Por último, chegamos à discussão sobre os mecanismos institucionais que proporcionam o exercício do poder individual aos ministros do STF. A relevância deste capítulo está em problematizar a previsão normativa institucional e as diversas possibilidades de alocação individual de poder na prática do Tribunal, pavimentando o caminho de compreensão dos estudos de casos.

O capítulo 4 compreende a pesquisa empírica que foi desenvolvida com o objetivo de discutir o *ativismo politicamente engajado* do STF, suas consequências e implicações para o regime democrático brasileiro. Por meio de seis estudos de casos ilustrados com estatísticas e gráficos temporais, procuramos evidenciar, na prática, o potencial negativo que os mecanismos institucionais estudados – *decisões monocráticas, pedido de vista e definição da pauta de julgamentos* – detêm no sentido de intensificar o risco de engajamento político de ministros. Os casos são retirados da história recente do país, com o objetivo de demonstrar que as decisões individuais tiveram consequências imediatas e se mostraram protagonistas de um enredo que impactou os rumos políticos do Brasil.

Finalmente, o capítulo 5 faz um apanhado de toda a dissertação. Servindo-nos do quadro teórico, trazemos as considerações finais da pesquisa empírica, mediante os objetivos e a hipótese deste trabalho. Nos parágrafos finais, falamos da metáfora de “juiz monarca” que intitula este trabalho, mencionamos o momento histórico de crise político-institucional que o Brasil tem atravessado e o reiterado protagonismo do STF em situações de grande impacto político para o Brasil. Por fim, ousamos nos posicionar com sugestões que visam ao reequilíbrio da institucionalidade e da democracia no Brasil.

2 HISTÓRICO, PAPEIS E CONCEITOS DO PODER JUDICIÁRIO

Para fins de localizar o leitor na problemática a ser desenvolvida nos estudos de casos, iniciamos este capítulo apresentando algumas questões centrais do debate acadêmico que

aborda a trajetória do Poder Judiciário e os papéis por ele desempenhados na sociedade ao longo da história.

Em seguida, apresentaremos brevemente os conceitos de controle da constitucionalidade, dada a sua importância instrumental para a compreensão da estrutura do Poder Judiciário no Brasil e para o desenvolvimento desta pesquisa.

Por fim, para subsidiar a pesquisa realizada e o conceito de *ativismo politicamente engajado*, apresentamos o debate que abarca a expansão do poder judicial nas democracias do mundo, a judicialização da política e o ativismo judicial, temáticas que caminham juntas nos estudos e pesquisas dedicadas à investigação sobre o poder do Judiciário na contemporaneidade.

2.1 Antecedentes históricos do papel do Poder Judiciário

Discutir o protagonismo do Poder Judiciário e a trajetória que o levou a sair do status de um “poder invisível e nulo” (MONTESQUIEU, 2000, livro 11, p. 169), até o momento atual no qual ministros, por meio de decisões individuais, exercem grande poder no sistema político, pressupõe conhecer, primeiramente, a mudança em seus papéis ao longo da história. A partir do séc. XVIII, os Estados Liberais passaram a implementar a teoria da separação dos Poderes, culminando no ponto atual de destaque e de interferências políticas nas democracias contemporâneas.

Em 1748, além de propor a famosa divisão entre Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, Montesquieu já trazia uma preocupação com a magistratura. Para o filósofo, “o poder de julgar, tão terrível entre os homens, como não está ligado nem a certo estado, nem a certa profissão, torna-se, por assim dizer, invisível e nulo. Não se tem continuamente juízes sob os olhos; e teme-se a magistratura, e não os magistrados (MONTESQUIEU, 2000, livro 11, p. 169). Por isso, Montesquieu defendia que o poder de julgar deveria ser exercido por pessoas tiradas do povo, em determinado momento, e com duração atrelada à necessidade (idem, p. 172).

Em seguida, no momento de construção da nova Constituição americana, em 1787, os Federalistas norte-americanos voltam a abordar a questão da separação dos Poderes, com o olhar para a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre si e autônomos,

consistindo no conhecido sistema de freios e contrapesos¹¹. Ao avaliarem a conjuntura política norte-americana da época, *Os Federalistas* concluíram que o judiciário era o mais fraco dos três Poderes - o invisível, como visto em Montesquieu - e, por isso, nunca poderia enfrentar com êxito o sistema de freios e contrapesos, princípio básico da proposta discutida pelos Federalistas.

Esses autores identificaram que o Poder Judiciário não tinha influência sobre “a espada e nem sobre o tesouro, não participa da força nem da riqueza da sociedade e não toma resoluções de qualquer natureza” (HAMILTON, MADISON, JAY, 1840, p. 455). Assim, propõem mudanças importantes nas competências dos Poderes do Estado, atribuindo ao Poder Executivo a possibilidade de vetar projetos de leis do Congresso; ao Poder Judiciário, a possibilidade de interferir na produção legislativa; e avançam propondo a instituição de tribunais compostos de juízes que só perdem seus cargos por má conduta. Foi a primeira vez que se falou em estabilidade do judiciário e da burocracia, desvinculando-os do governo e vinculando-os ao Estado.

Os Federalistas deslocaram o Poder Judiciário do *locus* de poder neutro, "invisível e nulo" dos moldes de Montesquieu, levando-o a assumir a prerrogativa de guardião da constituição, com a possibilidade de declarar inconstitucionais leis provenientes do legislativo e atos do executivo.

Alexis de Tocqueville constatou tais mudanças no papel do Poder Judiciário em 1835 quando, enviado em missão pelo governo francês aos Estados Unidos da América, retornou com um estudo sobre o sistema político americano destacando o protagonismo do Poder Judiciário. Tocqueville percebeu a importância política do judiciário naquele sistema, e ressaltou que em nenhum país do mundo parecia haver uma configuração como aquela, descrevendo “não há, por assim dizer, acontecimento político em que não ouça invocar a autoridade do juiz; e daí conclui naturalmente que nos Estados Unidos o juiz é uma das primeiras forças políticas” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 111).

A mudança operada pelos Federalistas no papel do Poder Judiciário provoca alterações sócio-políticas significativas nos tribunais, com efeitos diretos sobretudo nas sociedades ocidentais. O estudo de Boaventura de Sousa Santos, Maria Marques e João Pedroso (SANTOS,

¹¹ Segundo Madison, o sistema de freios e contrapesos consiste em que as diferentes partes da estrutura interna do governo possam, por meio de suas múltiplas relações, ser os meios de conservar cada uma em seu devido lugar (HAMILTON, MADISON, JAY, 1840, cap. 51, p. 216). A ideia do sistema de freios e contrapesos foi primeiramente exposta por John Locke e refinada por Montesquieu, além de ter algumas referências em Rousseau, apesar deste não a utilizar em sua teoria do melhor governo.

MARQUES e PEDROSO, 1995) ilustra bem essas implicações, dividindo metodologicamente a história nos períodos Estado Liberal, Estado-Providência e Crise do Estado-Providência.

O período do Estado Liberal vai do séc. XIX até a Primeira Guerra Mundial e constitui um momento importante para a consolidação do modelo judicial moderno. É marcado por um Poder Legislativo predominante sobre os demais e um Poder judicial politicamente neutralizado e reativo. A neutralização política do Poder judicial estava fundamentada no princípio da legalidade, na aplicação do direito sem referências sociais, éticas e políticas. Dava-se prioridade ao princípio da segurança jurídica, e a independência dos tribunais encontrava lastro no fato de estarem totalmente submetidos à lei. Os tribunais garantiam o exercício legítimo do monopólio estatal da violência e proferiam decisões individualizadas, para litígios particulares, sem alcance geral.

Em vista desse cenário, fica claro o baixo peso político dos tribunais perante os Poderes Executivo e Legislativo nesse período, ainda que esse momento histórico tenha testemunhado o desenvolvimento sem precedentes do capitalismo, em decorrência da revolução industrial e, com ele, o agravamento das desigualdades na sociedade e de toda sorte de conflitos sociais.

O período do Estado-Providência, por sua vez, foi consolidado nos países centrais após a Segunda Guerra Mundial (após 1945). É marcado pela consagração constitucional dos direitos sociais e econômicos, o que levou os tribunais a trabalhar na efetivação desses direitos e na promoção do bem-estar. Com a intensa litigação nos domínios laboral, civil, administrativo e de segurança social, a procura pelo Poder Judiciário cresceu sem precedentes, somando ao seu repertório reformas processuais que inovaram com as ações populares e com a tutela de interesses difusos¹². Com tamanha expansão e visibilidade social e política, a “desneutralização” foi inevitável, sobretudo em função da pulverização das responsabilidades promocionais do Estado entre todos os seus Poderes, o que levou os tribunais a assumirem sua parte dessa responsabilidade, inclusive, a política, com o papel de garantir a tutela dos direitos de cidadania em expansão.

A constitucionalização dos direitos sociais fez com que o Poder Judiciário passasse a intervir no domínio da inconstitucionalidade, ora suprimindo a falta de regulamentação de leis, ora pressionando os outros Poderes para que a realizassem. Como resultado automático da visibilidade social ampliada, o Poder Judiciário tornou-se assunto da pauta do dia-a-dia das

¹² Segundo o Art. 81 do Código do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), interesses ou direitos difusos são aqueles transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, ou de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Um exemplo seria os moradores de uma região atingida pela poluição ambiental.

sociedades e viu-se convertido naturalmente em objeto de controvérsia pública e política, sempre sob o julgamento das questões tradicionais que fazem referência à sua legitimidade, capacidade e independência, conforme frisam os autores.

A crise do Estado-Providência, datada de fins da década de 70 e início dos anos 80, marca o terceiro período tipificado pelo estudo. Essa crise guarda relação com a incapacidade financeira do Estado de atender as despesas crescentes oriundas do bem-estar e da providência estatal, das grandes burocracias que foram criadas para a realização desses serviços, da alteração nos sistemas produtivos e na regulação do trabalho, das revoluções tecnológicas, da globalização da economia e do próprio modelo econômico difundido no período, o neoliberalismo, cujas inovações impactaram profundamente a atuação do Poder Judiciário.

A globalização da economia, o agravamento das desigualdades sociais e a crise da representação política, com o aumento da corrupção, ditaram o ritmo das mudanças na adequação do papel do Poder Judiciário. O pluralismo jurídico favorecido pela globalização trouxe consequências negativas à soberania do Estado nacional, impactando diretamente o trabalho do Poder Judiciário no controle da legalidade. O agravamento das desigualdades sociais implicou no surgimento de novas demandas ligadas aos direitos de 3ª Geração¹³ (proteção ao meio ambiente, aos consumidores), para as quais os tribunais ainda tinham pouco preparo técnico. A crise da representação política, por fim, engloba o sistema partidário e a participação política de maneira mais ampla, culminando em toda a discussão acerca do aumento da corrupção política que, não por acaso, dialoga intimamente com as circunstâncias que serviram para a identificação das matérias jornalísticas que ajudaram a constituir os estudos de casos que serão vistos à frente.

¹³ A divisão metodológica dos direitos em gerações está ligada à Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, que introduz a concepção contemporânea de direitos humanos, e possui alguma variação na literatura. Para a jurista Flávia Piovesan, os direitos humanos foram classificados em gerações que não se substituem, mas interagem entre si, expandindo, cumulando e fortalecendo esses mesmos direitos. Os direitos de 1ª Geração são os direitos civis e políticos, traduzindo o valor da liberdade (*liberté*); os direitos de 2ª Geração são os direitos sociais, econômicos e culturais, traduzindo o valor da igualdade (*égalité*); e os direitos de 3ª Geração são o direito ao desenvolvimento, direito à paz, à livre determinação, traduzindo o valor da solidariedade (*fraternité*) (PIOVESAN, 2018, p. 235). Ainda sobre a matéria, um estudo de referência é o de T. H. Marshall, Cidadania, classe social e status, no qual o autor apresenta o desenvolvimento das dimensões de cidadania em ordem histórica cronológica, e sugere que esse movimento teve início na Inglaterra, no séc. XVIII, com os direitos civis, tendo seguido para o desenvolvimento dos direitos políticos no séc. XIX e dos direitos sociais no séc. XX (MARSHALL, 1967, p. 66). No Brasil, o trabalho do cientista político José Murilo de Carvalho, Cidadania no Brasil, propõe uma releitura adaptada ao caminho brasileiro de desenvolvimento de direitos. O autor explica que no Brasil foi dado maior ênfase aos direitos sociais em relação aos outros, e situa a problemática do desenvolvimento dos direitos no país, mediante a internacionalização do sistema capitalista e seus efeitos (CARVALHO, 2008, p. 12). Importa lembrar que, ainda que algumas vezes pareçam abstratos, sobretudo os direitos de 3ª Geração, “os direitos humanos não são meras ideias morais ou defesas de grupos particulares”, ao contrário, são direitos de todas as pessoas, independente de fatores ou características pessoais, práticos, concretos, jurídicos, com implicações jurídicas para os Estados (ALBUQUERQUE e BARROSO, 2018, p. 95).

A grande novidade do terceiro período é que nele, os argumentos sobre a independência do Poder Judiciário estão localizados no campo do combate à corrupção, com o agravante de que a politização se torna dupla, uma vez que confronta a agenda política dos outros Poderes do Estado e confronta também os próprios agentes políticos e os abusos de poder que eles realizam.

Nesse contexto, vale lembrar que o Poder Judiciário é o único órgão de soberania não eleito. Assim, os autores chamam a atenção para o fato de que, diferentemente do período anterior, quando as práticas apenas condicionavam o exercício da convivência democrática, resultando em diferentes concepções do uso do poder político, agora a opção do Judiciário determina a sobrevivência da democracia e marca a diferença entre o uso e o abuso do poder político.

Esse ponto é nevrálgico para o debate que se desenvolve nesta pesquisa pois, ainda que a legitimidade do poder político do Poder Judiciário se assente sobre o caráter apolítico do seu exercício, hoje é um Poder fortemente politizado, inclusive no Brasil, conforme analisaremos à frente. E claro, tamanha fonte de poder traz consequências em toda a conformação democrática, incidindo também sobre a crise da representação política. Tribunais fortes e ocupando o centro do debate político podem corroborar para a crise ou para a solução dela, a depender do tipo de combate que decidem fazer.

O estudo de Boaventura de Sousa Santos, Maria Marques e João Pedroso já salientava, em 1995, que a atuação do Poder Judiciário pode ser pontual, seletiva, incidindo sobre casos escolhidos por razões de oportunidade política judiciária, e isso pode, inclusive, servir para ocultar a corrupção que não se pretende combater. Pode ser também sistemática, orientada por critérios de legalidade e ser mais ou menos desgastante para o poder político visado. Em casos extremos, destacam os autores, o combate à corrupção pode deslegitimar todo o conjunto de um Poder político, a exemplo do que ocorreu na Itália¹⁴.

Essas e outras questões são postas na sociedade e sofrem reações das clivagens políticas existentes, de movimentos sociais, da opinião pública, da comunicação social, enfim, fatores construtivos da dinâmica social e que interferem no modo como são abordadas as questões sobre o Poder Judiciário.

Feita essa leitura histórica, os autores esclarecem que as trajetórias políticas e sociológicas do sistema judicial nos países periféricos e semiperiféricos são diferentes daquelas

¹⁴ O autor refere-se à Operação Mãos Limpas, uma investigação judicial que revelou a trama do sistema político italiano da década de 1980 e 90.

dos países centrais, isso porque as questões sobre justiça são tratadas conforme o contexto social de cada país.

Não obstante, de maneira geral, o Poder Judiciário possui três características principais. A primeira delas é ter funções instrumentais, relativas a seus limites funcionais, e que se expressam na prática pela resolução de litígios, controle social e criação do direito. A segunda é ter funções políticas, relativas ao seu papel de órgão de soberania, e que se expressam na prática por ações de manutenção de sistema político, tais como mobilizar os tribunais em favor dos cidadãos nos domínios dos direitos sociais e da participação política, e garantir o poder político em conjunto¹⁵. A terceira delas é ter funções simbólicas, que se expressam pelo garantismo processual, igualdade formal, direitos processuais, imparcialidade e possibilidade de recurso, por exemplo.

As funções simbólicas contribuem para a manutenção ou destruição do sistema social e têm forte influência sobre as funções políticas. A garantia da tutela dos direitos de cidadania, inseridos na Constituição de 1988 no Brasil, ilustram bem o efeito simbólico dos tribunais, pois é ele que força o enraizamento das concepções de justiça retributiva e distributiva.

Apesar das possíveis diferenças entre os sistemas judiciais, os autores enfatizam que há muitas convergências nas mais diferentes democracias ao redor do mundo, a exemplo do lugar de destaque que tem sido ocupado pela corrupção, pelo combate a ela e pela visibilidade política dos tribunais. Essa última, foco de atenção na nossa pesquisa.

Ainda, em continuidade à discussão sobre o papel do Poder Judiciário na história, trazemos o entendimento do cientista político francês Antoine Vauchez sobre a atuação diferenciada do Poder Judiciário em tempos mais recentes, notadamente a partir dos anos 2000. Para o autor, “parece indicar uma evolução inexorável das sociedades democráticas, mesmo que se trate de fato de processos dificilmente mensuráveis” (VAUCHEZ, 2017, p. 46). A exemplo de Boaventura, Marques e Pedrosa (SANTOS, MARQUES e PEDROSO, 1995), Vauchez também chama a atenção para a questão simbólica do Poder Judiciário¹⁶, o qual transmitiria a percepção de que ele é um ator homogêneo e dotado de uma racionalidade única e trans histórica.

¹⁵ Segundo explica o cientista político Antoine Vauchez, “na medida em que a justiça consolidou-se como instituição exterior ao circuito eleitoral, ela se impôs como um caminho incontornável para a legitimação das instituições políticas e administrativas” (VAUCHEZ, 2017, p. 44).

¹⁶ A questão simbólica do Poder Judiciário foi tratada por Pierre de Bourdieu na obra *O Poder Simbólico*. No cap. VIII “A Força do Direito – Elementos para uma sociologia do campo jurídico”, ele explica como o campo jurídico consegue o efeito de neutralização e de universalização de suas práticas, por meio de textos canônicos, modo de pensamento, de expressão e de ação em que ele se reproduz e que o produz (BOURDIEU, 1989, p. 216). Assim, faz parte o campo lexical jurídico, os espaços como os palácios de justiça e as salas de audiência, os símbolos como a balança, a toga e o cerimonial judiciário, por exemplo.

Na realidade, porém, o autor rebate essa percepção, afirmando que se trata de uma instituição que apresenta uma real indeterminação, condicionada não só pelas mudanças de regime e de contextos políticos e sociais, como pela variedade de funções e motivações de que se investiu.

O autor enxerga, na supremacia do Poder Judiciário, reflexos do jogo político e equalizações entre as forças da sociedade, como um movimento histórico natural. Dialogando a visão de Vauchez com a nossa pesquisa, essas forças do jogo político podem representar riscos do engajamento político-partidário dos ministros do STF, uma vez que cada um está dotado de amplo poder de decisão individual. É o que chamamos de *ativismo politicamente engajado*.

Assim, vemos a gênese da atuação política do Supremo Tribunal Federal. Conforme será analisado mais à frente, nos estudos de casos, as situações mais polêmicas envolvem precisamente pressões de atores políticos dos Poderes Executivo e Legislativo que parecem manter negociações constantes, porém informais e não transparentes, sobre as quais não há controle externo algum, nem previsão normativa.

2.2 Controle da constitucionalidade

Considerando que esta é uma pesquisa do campo da ciência política, é preciso explicar alguns conceitos do campo jurídico que são a base para as discussões que virão à frente. O controle constitucional é um deles.

Conforme explica Rogério Arantes, o princípio da constitucionalidade das leis é decorrência da distinção entre lei constitucional e lei ordinária consolidada com o Estado Moderno. A lei constitucional tem supremacia sobre a lei ordinária, já que todos os textos legais e atos normativos dos três Poderes devem obediência à Constituição (ARANTES, 1997, p. 27).

O controle da constitucionalidade, então, visa a prevenir ou reprimir a produção, ou os efeitos de leis e de atos normativos que estejam em desconformidade com a Constituição. O controle observa os requisitos formais da lei ou do ato normativo, sua forma de produção, seu conteúdo e sua adequação aos direitos e garantias previstos no texto constitucional.

O objetivo maior do controle da constitucionalidade é defender o cidadão e a sociedade dos abusos do poder público, o que, segundo Arantes, faz parte das ideias básicas do liberalismo clássico e vincula esse objetivo à função liberal do Poder Judiciário, discutida no ponto 2.1 desta dissertação (ARANTES, 1997, p. 28).

Todavia, por trás desse objetivo há uma questão sensível sobre o controle constitucional, que o levou a ser abordado de uma maneira mais detalhada nesta pesquisa: a sua existência pressupõe consequências no relacionamento político entre os Poderes do Estado, podendo, a depender do desenho institucional definido pela Constituição e das competências atribuídas por ela, o órgão responsável pelo controle também assumir o papel de árbitro entre os Poderes e, ainda, acumular competências que possam ser traduzidas em excesso de poder. É o que ocorre no Brasil com o STF.

Antes de entrarmos nesse debate, no entanto, é preciso esclarecer os conceitos envolvidos no controle constitucional, a partir da explicação didática apresentada no capítulo 1 do livro “Judiciário e Política no Brasil”, do professor Rogério Arantes (ARANTES, 1997).

O controle constitucional pode ser de dois tipos, *preventivo* e *repressivo*, a depender do momento em que é acionado.

O *preventivo*, como o próprio nome já diz, é exercido antes de a lei ser promulgada, ainda durante o processo legislativo. Como esse momento é restrito ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, ambos Poderes políticos, o controle preventivo é de natureza exclusivamente política, sem interferência judicial. Além da possibilidade de o Presidente não querer sancionar uma lei que julga inconstitucional, durante o processo legislativo um órgão externo de controle constitucional pode ser chamado a manifestar-se sobre a constitucionalidade de uma lei. É o que ocorre, por exemplo, na França¹⁷, e o órgão externo geralmente é o Conselho ou Corte Constitucional, que não faz parte da estrutura do Poder Judiciário. No tipo *preventivo*, o controle não ocorre mais depois da promulgação da lei.

O *repressivo*, por outro lado, incide sobre a lei vigente e, sendo assim, pressupõe análise jurídica. O tipo *repressivo* desdobra-se em dois modelos básicos de controle, o *difuso* e o *concentrado*. Nesse modelo, a análise jurídica observa dois critérios principais, um referente a qual é o órgão responsável pelo controle constitucional, que distingue se a forma é *difusa* ou *concentrada*; e o outro referente à natureza da demanda que questiona a constitucionalidade de determinada lei, que distingue se o processo é *incidental* ou *direto*.

O controle *difuso* (*judicial review*) teve origem nos Estados Unidos e replicou-se pelas suas ex-colônias, a exemplo do Canadá, Austrália e Índia, e pelos países sul-americanos.

¹⁷ O Conselho Constitucional da França foi instituído em 1958 e tem como atribuições regular o funcionamento dos Poderes públicos e jurisdição com competências variadas, em particular sobre o controle de conformidade da lei com a Constituição. É composto por nove membros com mandatos de nove anos, renovados por terços a cada três anos, e designados pelo Presidente da República e pelos presidentes das assembleias parlamentares (Assembleia Nacional e Senado). A partir da revisão constitucional de 2008, a nomeação de candidatos indicados passou a envolver a opinião das comissões de leis constitucionais de cada assembleia e pode ser impedida pela maioria de 3/5 dos votos. (Fonte: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>. Acesso em 17/04/2019. Tradução nossa)

Refere-se ao sistema no qual todo juiz ou tribunal que integra o Poder Judiciário tem capacidade de examinar os fundamentos constitucionais na aplicação da lei a uma demanda qualquer, que não tenha por objetivo questionar a constitucionalidade da lei em si. Ou seja, “o conflito entre a lei e a Constituição não é levado diretamente aos tribunais” (ARANTES e KERCHÉ, 1999, p. 34).

Na prática, no decorrer de um processo sobre um *caso concreto* isso pode ocorrer de forma *incidental*, caso as partes suscitem a questão constitucional da lei e o juiz opte por aplicar o controle constitucional. Nessa situação, a decisão judicial tem efeito apenas sobre as partes em litígio, não podendo ser generalizada, mesmo para casos idênticos, e também não afasta a vigência da lei. Por isso, a forma difusa geralmente é incidental e vice-versa, além de que poderão ocorrer as mais variadas decisões mediante o acionamento de diferentes órgãos judiciais, não havendo, portanto, homogeneidade nas decisões.

O controle *concentrado* surgiu na Áustria e replicou-se na Europa ocidental, a exemplo da Itália, Alemanha e Espanha. Refere-se ao sistema no qual a atribuição de julgar a constitucionalidade de uma lei é monopólio de um tribunal especial, geralmente chamado de Corte Constitucional. As Cortes Constitucionais julgam a própria lei e a sua conformidade com a Constituição, na maior parte das vezes, de maneira *direta*, podendo chegar à anulação de sua vigência. No controle *concentrado*, a decisão tem efeito *erga omnes* (contra todos).

Podem ocorrer situações, a exemplo do Brasil como veremos à frente, que o mesmo órgão que tem a competência do *controle concentrado* para julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade, também tem a competência para apreciação de casos concretos que o tenham como local originário de julgamento ou de recurso enquanto Corte Suprema, ou seja, podem exercer cumulativamente o *controle difuso*, a depender da natureza da demanda que questiona a constitucionalidade de determinada lei, como dissemos acima.

Em vista dos conceitos apresentados, Arantes faz algumas considerações. No sistema *difuso-incidental* nota-se um risco de insegurança jurídica, já que ele possibilita diferentes decisões para casos semelhantes. Assim, para dirimir os possíveis problemas, nos Estados Unidos as decisões dos tribunais superiores têm força vinculante sobre os tribunais inferiores¹⁸.

No sistema *concentrado*, por sua vez, fica mais explícita a dimensão política do controle constitucional das leis. O papel político fica restrito às Cortes Constitucionais que, além de serem órgãos não pertencentes ao Poder Judiciário, têm em sua composição, a exemplo do

¹⁸ É preciso destacar que não há consenso na literatura sobre a ligação obrigatória entre o controle incidental e difuso, isto é, não necessariamente um controle difuso será incidental.

Conseil Constitutionnel francês, indicados dos Poderes Executivo e Legislativo, o que contribui para o reconhecimento da natureza política de suas funções.

Assim, os mandados são fixos e as investiduras nos cargos são politizadas. Isso traz a ideia de que o exercício na função de membro de uma Corte ou Conselho Constitucional é submetido a avaliação periódica do corpo político. Essa forma afasta a intervenção dos órgãos judiciais das questões macropolíticas, bem como sinaliza que a interpretação da Constituição pode oscilar no tempo.

Ocorre que os modelos nem sempre são estanques, o que significa que é possível a combinação entre os sistemas difuso e concentrado, resultando em um sistema *híbrido*, como é o caso do Brasil.

O sistema brasileiro de controle da constitucionalidade é híbrido por combinar a possibilidade de juízes e tribunais inferiores julgarem a constitucionalidade das leis em processos comuns referentes a casos concretos (*controle difuso-incidental*), com um órgão que funciona como uma Corte Constitucional, responsável pelo julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade (*controle concentrado direto*), notadamente o Supremo Tribunal Federal.

Dito isso, vamos avançar um pouco mais. O STF, além de julgar ações diretas de inconstitucionalidade, também exerce o *controle difuso-incidental* nos casos em que detém competências originárias e de grau de recurso. Trata-se, segundo Arantes e Kerche, de configuração “talvez sem similar no mundo contemporâneo” (ARANTES e KERCHE, 1999, p. 36).

Se por um lado o STF é quase uma Corte Constitucional, por outro ele é o órgão de cúpula do Poder Judiciário. Em vista dos exemplos citados das estruturas de controle de constitucionalidade de outras democracias contemporâneas e de sua dimensão política, a existência de um órgão que consubstancia em si próprio as duas competências revela, salvo melhor entendimento, excesso de poder.

Para Arantes, esse modelo é essencialmente contraditório, particularmente em função da separação de Poderes e do presidencialismo constantes da Constituição de 1988¹⁹. O autor atribui essa configuração à evolução dos dilemas da história republicana brasileira, que consistiu em equacionar a relação entre o poder central e as particularidades regionais e econômico-sociais.

¹⁹ A evolução do direito no Brasil misturou, ao longo do tempo, características do direito romano, no qual há a predominância da lei sobre o direito costumeiro (países Europeus), e do direito anglo-saxão, caracterizado pela combinação do direito costumeiro (common law) e as leis formais (Estados Unidos e suas ex-colônias).

Ao longo da história, o controle constitucional ocupou um lugar estratégico nas diversas organizações políticas do país, principalmente no que se refere à centralização de poderes no Governo central, “porque a lógica da forma difusa era incompatível com a lógica de um Executivo forte, comandante das políticas do Estado. Centralização e concentração são lados da mesma moeda” (ARANTES, 1997, p. 66-67).

Assim, as Constituições brasileiras apresentam oscilações entre um modelo puramente difuso em 1891, com crescente concentração rumo ao modelo híbrido de 1988. Interessa a esta pesquisa a configuração vigente, concebida pela Constituição de 1988, pois é ela que fundamenta o atual desenho institucional e as práticas do STF que, conforme veremos à frente, contribuem para o aprofundamento do *ativismo politicamente engajado* no Brasil.

2.3 Expansão do poder judicial, ativismo judicial e judicialização da política

Ao trabalharmos as mudanças nos papéis do Poder Judiciário e a expansão de seu poder ao longo do tempo, nos deparamos com os conceitos de judicialização da política e ativismo judicial, intimamente ligados à transformação constitucional e ao controle da constitucionalidade.

O debate desses conceitos na literatura internacional e nacional concretiza as implicações da organização judiciária sobre a esfera política e vice-versa, e nos aponta o que, segundo o cientista político Rogério Arantes, seria o alicerce dessa relação: a capacidade delegada ao Poder Judiciário de controlar a constitucionalidade das leis produzidas pelo Poder Legislativo e os atos normativos editados pelo Poder Executivo (ARANTES, 1997, p. 24).

Retomando o debate num crescente histórico, em 1957, o cientista político norte-americano Robert Dahl se preocupava em determinar e avaliar a função da Suprema Corte, explicando que dois critérios diferentes e conflitantes são geralmente empregados nas análises: o da maioria e o do direito de justiça.

Dahl anunciou que, com a mudança institucional que levou às Cortes Supremas a tomar decisões sobre políticas públicas, desviando-se dos critérios puramente “jurídicos” encontrados na jurisprudência, nas leis e na constituição, as Cortes passaram a ocupar uma posição peculiar, pois os processos envolvem frequentemente alternativas sobre as quais há graves desacordos (DAHL, 2009).

Posteriormente, em 1964, o cientista político Martin Shapiro se preocupou com a transição entre o velho e o novo constitucionalismo, desenvolvendo o conceito de

jurisprudência política, cujo núcleo é uma visão ampliada dos tribunais como agências políticas, e dos juízes como atores políticos. Para Shapiro, as Cortes são estruturas receptivas ao mesmo tipo de análise que as demais instituições políticas, ainda que não as entenda apenas como mais uma instituição política ordinária.

O autor explica que as Cortes interagem no sistema político e governamental de uma maneira diferente da interação que fazem as agências do Legislativo e do Executivo. Seu estudo demonstra os fortes vínculos entre a formulação de políticas nos tribunais com outras instituições do governo, e reafirma o papel das decisões judiciais que criam precedente e vinculam futuras decisões na área de formulação de políticas (SHAPIRO, 1964).

No Brasil, o professor Rogério Arantes se preocupou em estudar a importância do Judiciário no sistema político brasileiro a partir de uma análise que considera a construção histórica do Judiciário moderno e da expansão de suas funções judiciais e políticas ao longo do século XX. Seu artigo intitulado “Judiciário: entre a Justiça e a Política” tem como objetivo responder se o Judiciário moderno é um órgão de justiça ou de poder político.

O autor explica que, como o sistema de controle constitucional brasileiro acabou se desenhando de forma híbrida, as heranças recebidas pelo sistema brasileiro impactam não só a estrutura e funções básicas do STF, como também sua atuação política, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, quando o judiciário sofreu forte expansão em várias democracias, “transformando-se em instância de solução de conflitos coletivos e sociais e de implementação de direitos muito mais orientados pelo valor da igualdade do que pelo valor da liberdade” (ARANTES, 2004, p. 99).

Segundo o autor, a primeira onda de expansão do Judiciário no Brasil, entre 1930 e 1940, foi impulsionada pela desconfiança em relação às instituições político-representativas e à capacidade do regime democrático de atender a sociedade, o que inspirou soluções alternativas para os problemas de ordem social e para os conflitos coletivos. A segunda onda, na década de 1970, repetiu essa matriz, o que resultou na criação do Ministério Público, um órgão do Estado com a atribuição de defender interesses difusos e coletivos.

Fica claro, então que elementos de transformação social, de igualdade e de cidadania inclinaram as novas atribuições do Poder Judiciário desde então, mas não necessariamente sem seus elementos contrapartes no jogo da ambiguidade política. É o que podemos observar a partir da literatura dedicada à investigação da judicialização da política e do ativismo judicial.

Judicialização da Política

No que concerne à judicialização da política, a ideia é que decisões típicas do Poder Legislativo e do Executivo migram, por apropriação ou por inércia, para o Poder Judiciário. As pesquisas sobre a judicialização começaram nos Estados Unidos com os autores C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder com a publicação do estudo *The Global Expansion of Judicial Power* em 1995, cuja tese, de abordagem institucionalista, é que há uma expansão do poder judicial em andamento nos sistemas políticos do mundo todo²⁰ (TATE e VALLINDER, 1995).

O estudo teve como motivação a expansão ideológica do sistema de revisão judicial estadunidense (*judicial review*) após o fim da Guerra Fria, com a ascensão dos Estados Unidos como superpotência mundial o que, de certa forma, acabou por impulsionar os processos de judicialização da política nas sociedades democráticas²¹. Segundo os autores, a expansão global do poder judicial levou à judicialização da política, processo pelo qual cortes e juízes fazem ou aumentam seu poder sobre as políticas públicas, por meio de outras agências, especialmente legislativos e executivos.

A metodologia dos autores pressupõe condições que facilitam a expansão do poder judicial, dentre as quais estão listadas a própria existência de um regime democrático, condição necessária, mas não suficiente; a separação dos Poderes; a ampla e difundida política de Direitos; o uso da Corte pela oposição, que utiliza os tribunais para frear e até mesmo inviabilizar alterações em curso; a existência de instituições majoritárias não efetivas, incapazes de atender as demandas sociais; a percepção que se tem sobre as instituições que desenvolvem a política, que pode estar negativa e fragilizada; a delegação intencional de poder que essas instituições majoritárias fazem quando o custo político de determinada tomada de decisão é muito alto e; finalmente, a existência de grupo de interesse dos tribunais.

Segundo os autores, é muito improvável que a judicialização aconteça sem que estejam presentes essas condições. Porém, explicam que também não é possível concluir que ocorra, necessariamente, na presença de todas elas. Em outras palavras, mesmo sob condições muito favoráveis, o atual desenvolvimento da judicialização requer que juízes tenham atitudes pessoais e preferências políticas, ou valores, especialmente parecidos aos valores de outros

²⁰ Segundo Andrei Koerner, o tema da judicialização da política foi proposto para um seminário internacional em 1992, publicado na revista *International Political Science Review* em 1994 e, em seguida, no livro organizado por Tate e Vallinder. Ele se tornou central no debate de política comparada, ciência política e direito constitucional em outras partes do mundo, incluindo o Brasil (KOERNER, 2016, p. 246).

²¹ No Brasil, alguns dos primeiros trabalhos sobre a judicialização da política foram realizados por Vianna et al. (1999), Comparato (1986) e Marcos Faro Castro (1996).

tomadores de decisão. Tate e Vallinder entendem essas variáveis como sendo ativismo judicial, estando as preferências políticas normalmente alinhadas às dimensões esquerda-direita.

Nesse sentido, e não desmerecendo as demais condições listadas para que a expansão do poder judicial ocorra, destacamos a reflexão que o trabalho de C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder traz sobre o que os autores chamam de “grupo de interesses dos tribunais”, por ser especialmente sensível no que concerne ao *ativismo politicamente engajado*: movimentos ambíguos, com efeitos políticos de difícil mensuração que potencializam os riscos de partidização do Poder Judiciário. Os autores explicam que é ingênuo imaginar que a judicialização da política ocorra isolada dos interesses sociais e econômicos que estruturam o sistema político. Pelo contrário, geralmente acontece em sintonia com grupos de interesse.

O cientista político Ran Hirschl reafirma o entendimento acima e aprofunda a discussão apresentando o conceito de *juristocracia* no trabalho intitulado *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, publicado em 2004. Hirschl explica que, ao longo das últimas décadas, o mundo tem assistido a uma transição surpreendentemente rápida para o que pode ser chamado de *juristocracia*. Tal modelo pressupõe que, em inúmeros países e em várias entidades supranacionais, as reformas constitucionais têm transferido poder das instituições representativas para as instituições judiciárias, fazendo com que Cortes supremas nacionais e tribunais supranacionais tenham se tornado importantes, e mesmo cruciais, como órgãos de decisões políticas (HIRSCHL, 2004).

Em seu trabalho, Hirschl apresenta as teorias “evolucionistas” e “funcionalistas” sobre a expansão do judiciário, para finalmente criticá-las. As evolucionistas enfatizam a inevitabilidade do progresso judicial por meio da constitucionalização de direitos e do fortalecimento da revisão judicial, como um inevitável produto de uma nova e quase universal priorização dos direitos humanos, na esteira da Segunda Guerra Mundial. As funcionalistas defendem que a transformação constitucional é uma resposta orgânica às pressões dentro do próprio sistema político, de forma que quanto menos funcional for o sistema político em uma determinada democracia, maior a probabilidade de expansão do poder judicial.

Ao criticar as teorias “evolucionistas” e “funcionalistas” sobre a expansão do judiciário, o autor sugere uma abordagem realista e estratégica sobre o empoderamento judicial, com foco em vários detentores de poder que, de forma auto interessada prestam deferência ao judiciário. É a “tese da preservação hegemônica”.

Hirschl explica que a deferência legislativa ao Poder Judiciário e ao fortalecimento judicial por meio da constitucionalização não se desenvolve separadamente das lutas sociais,

políticas e econômicas concretas que moldam um sistema político. Ele destaca que as instituições políticas e jurídicas produzem efeitos distributivos diferenciados ao privilegiarem alguns grupos e indivíduos em detrimento de outros.

Na prática, o autor sugere que atores políticos, econômicos e judiciais tendem a favorecer o estabelecimento de estruturas institucionais mais benéficas para eles, e salienta que é preciso ter em mente que, do ponto de vista dos políticos, delegar a autoridade de formulação de políticas aos tribunais pode ser um meio eficaz de reduzir os custos de tomada de decisão. Da mesma forma, ao transferir responsabilidades, os políticos reduzem os riscos para si e para o aparato institucional em que operam.

Hirschl defende que a tendência à constitucionalização dificilmente é impulsionada pelo compromisso genuíno dos políticos com a democracia, a justiça social e os direitos universais. Ao contrário, ela é subproduto de uma interação estratégica entre elites políticas, econômicas e judiciais que, ao estarem associadas com interesses compatíveis, determinam o tempo, a extensão e a natureza das reformas constitucionais. E claro, a expansão do poder judicial, por sua vez, pode apoiar os interesses de uma corte suprema que busca aumentar seu poder simbólico e prestígio internacional, alinhando-se a uma crescente comunidade de nações democráticas liberais envolvidas em revisão judicial e discursos baseados em direitos.

A “tese da preservação hegemônica” sugere que o empoderamento judicial por meio da constitucionalização, embora reconhecidamente diferente em cada país em escopo e contexto, pode ser analisado de forma mais produtiva em termos de uma abordagem de preservação hegemônica baseada em interesses. Na análise do autor, longe de ser o reflexo de uma revolução progressista em uma dada política, o empoderamento judicial reflete as lutas sócio-políticas preexistentes ou em curso ao redor de uma política específica.

A tendência global à *juristocracia*, então, é parte de um processo mais amplo, no qual as elites políticas, econômicas e judiciais, enquanto professam apoio à democracia, tentam isolar a formulação de políticas das vicissitudes da política democrática. Tendo como espelho a formulação de Hirschl, esta pesquisa busca evidenciar que o jogo de interesses tem um papel fundamental na atuação do Poder Judiciário, notadamente no STF.

No Brasil, essa nova arquitetura institucional que viabilizou um ambiente político para a participação do Judiciário nos processos decisórios, levando-o a ocupar um lugar estratégico no controle dos demais, principalmente do Executivo, data a partir da promulgação da Constituição de 1988, conforme explica Ernani Rodrigues Carvalho (CARVALHO, 2004).

Ao referir-se ao estudo de C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder (TATE e VALLINDER, 1995), Ernani Rodrigues Carvalho identifica correlação entre as condições facilitadoras da expansão do poder judicial listadas pelos autores e a realidade brasileira. No famoso trabalho *The Global Expansion of Judicial Power*, conforme visto acima, Tate e Vallinder enumeram as seguintes condições potencializadoras do protagonismo do Poder Judiciário na ação política: a democracia, a separação dos Poderes, os direitos políticos, o uso dos tribunais por grupos de interesse e por grupos da oposição, a inefetividade das instituições majoritárias, dentre outras. Carvalho identifica essas mesmas condições na conformação política brasileira, demonstrando a linha tênue entre a política e o sistema judiciário no Brasil.

Em estudo realizado sobre o aumento súbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, o autor ilustra esse fenômeno afirmando que “as decisões tomadas pela justiça assumem sua maior dramaticidade no mundo político. É por meio desse instituto que o Tribunal pode tornar nula uma legislação oriunda dos poderes representativos” (CARVALHO, 2004, p. 121). Carvalho enfatiza que estudar o fenômeno da expansão da política judicial no Brasil implica em observar o STF e a sua maior diversidade nas abordagens a partir de 1988.

Ainda que a judicialização da política não seja objeto central deste trabalho, o debate colocado por Carvalho é fundamental para a abordagem que faremos, já que a pesquisa procura demonstrar os efeitos práticos dessa expansão judicial no ambiente da atividade política, e suas implicações para o cenário político do país.

Ativismo judicial

Ainda no bojo dos debates acadêmicos oriundos da expansão do poder judicial, merece destaque especial a questão do ativismo judicial, que serviu de inspiração na definição do conceito *ativismo politicamente engajado* desta pesquisa sem, no entanto, figurar como objeto finalístico deste trabalho, a exemplo da questão da judicialização da política.

Bem explicado pelo cientista político Andrei Koerner, o termo ativismo judicial, e seu contraponto, a autocontenção, são utilizados em referência às instituições judiciais de democracias contemporâneas para problematizar o papel apropriado do Poder Judiciário, o modelo de decisão judicial e o comportamento dos juizes. A problemática que se coloca é a autonomia do juiz na construção de um caso e na tomada de decisão (KOERNER, 2016, p. 233).

Um dos primeiros autores a debater a questão do ativismo judicial foi o americano Keenan D. Kamiec, em 2004, no trabalho intitulado *The Origin and Current Meanings of*

Judicial Activism. Kmiec faz uma retrospectiva histórica da utilização do termo “ativismo judicial” e discute suas mais variadas utilizações tanto acadêmicas, quanto no ambiente judicial.

Segundo o autor, o primeiro uso do termo “ativismo judicial” aconteceu em janeiro de 1947 em uma revista popular, a *Fortune*, em um artigo escrito por Arthur Schlesinger para um público comum. Schlesinger não era advogado nem estudioso das leis, mas em seu artigo identificou e qualificou todos os nove juízes da Suprema Corte dos Estados Unidos conforme as alianças e as divisões entre eles. O artigo caracterizou 4 (quatro) juízes como “Ativistas Judiciais”, 3 (três) juízes como “Campeões da Autocontenção” e 2 (dois) deles foram classificados em um “Grupo Intermediário”.

O artigo de Schlesinger não define com precisão o termo “ativismo judicial”, mas sugeriu as dicotomias sobre as quais a questão pode ser observada. Kmiec explica que cada um dos lados é produto de distintos pontos de vista do direito.

A visão do Grupo “Ativistas Judiciais” (Grupo Black-Douglas) tem sua origem na Escola de Direito de Yale, que percebe o direito mais maleável e menos científico. Yale entende que a ambiguidade dos precedentes e o alcance da doutrina aplicável são tão extensos que, na maioria dos casos em que há uma razoável diferença de opinião, um juiz pode sair de um lado e do outro sem ferir a lógica jurídica. Assim, não há respostas corretas ou indiscutíveis, e as questões políticas acabam se manifestando. “Um juiz sábio aceita essa filosofia e sabe que a escolha política é inevitável. Ele não faz falsa pretensão de objetividade e conscientemente exerce o poder judicial visando a resultados sociais”. Para o Grupo “Ativistas Judiciais”, a lei e a política são inseparáveis.

Por outro lado, para o Grupo “Campeões da Autocontenção” (Grupo Frankfurter-Jackson) as leis têm significados fixos e desviar desses significados é inadequado. Esse Grupo busca manter a supremacia judicial em nome do respeito à vontade legislativa, independente do perfil ideológico, e baseia-se na crença da separação de Poderes e no processo democrático. Assim, se o legislador comete erros, cabe ao legislador corrigi-los e qualquer outro recurso pode prejudicar o vigor da democracia. O Grupo “Campeões da Autocontenção” acredita que a lei não é política. Leis, estatutos e a Constituição não são "vasos vazios" que podem ser preenchidos à revelia.

Kmiec explica que, em um primeiro momento, o ativismo judicial era visto com uma conotação positiva, muito próxima de “ativistas pelos direitos civis”. No entanto, a partir de meados da década de 50 o termo assumiu um caráter negativo, frequentemente semelhante a “juiz comportando-se mal”. Assim, o autor conclui que o conceito de ativismo judicial não é

único, e suscita uma série de definições de ativismo judicial, a partir das formas mais comumente aceitas.

A primeira delas seria a derrubada de ações constitucionais de outros Poderes, ou seja, a invalidação judicial de um ato legislativo, alertando que a invalidação isolada revela pouco sobre as decisões individuais dos juízes, pois encontra-se entre as atribuições do Judiciário o ato de invalidar uma lei claramente inconstitucional.

Uma segunda forma seria ignorar os precedentes de determinada decisão, que podem ser as leis já estabelecidas ou a jurisprudência de suas próprias decisões anteriores em casos semelhantes, chamando a atenção para o fato de que, apesar de a adesão ao precedente ser vista como uma virtude, em algumas situações o precedente pode ser claramente esdrúxulo.

A terceira forma seria a legislação judicial, quando juízes "legislam da tribuna". Esse significado foi invocado pelo ex-presidente George W. Bush na ocasião em que disse que planejava "nomear construtores estritos em vez de ativistas judiciais". Tal utilização apareceu em diversas opiniões da Suprema Corte dos Estados Unidos. Por exemplo, em 1990 no caso *Florida v. Wells* o Juiz Stevens escreveu em um dissenso:

é uma parte apropriada da função judicial fazer da lei um subproduto necessário do processo de decidir casos e controvérsias reais. Mas chegar ao ponto desnecessário de criar uma nova lei é ativismo judicial descarado.

Uma quarta forma seria a utilização da metodologia de interpretação à luz dos cânones estabelecidos. A utilização desses instrumentos é comum, mas utilizá-los inadequadamente pode ser rotulado de ativismo judicial. Não há consenso entre acadêmicos e juristas sobre qual seria a maneira apropriada de se interpretar a Constituição. Consequentemente, permanecerão em desacordo sobre o que é ativismo judicial, ou não, nesse contexto.

A quinta e última forma, segundo Kmiec, seria a realização de julgamentos com resultados orientados. O autor faz referência às palavras do juiz Diarmuid O'Scannlain:

O ativismo judicial não significa a mera falha em submeter-se a órgãos políticos ou em reivindicar normas de previsibilidade e uniformidade; significa tão somente fazê-lo a fim de alcançar outros objetivos não oficiais.

As ideias de Kmiec foram trabalhadas pela academia ao longo do tempo, nos mais diversos contextos, geralmente tangenciando alguma das formas por ele listadas. À época, segundo Koerner, já foram problematizados os principais pontos de tensão: "juízes não eleitos *versus* leis promulgadas democraticamente, julgamentos fundados em princípios ou voltados a

resultados, uso estrito ou criativo dos precedentes, supremacia da democracia *versus* direitos humanos, direito *versus* política” (KOERNER, 2016, p. 236).

O trabalho do americano Craig Green, intitulado *An Intellectual History of Judicial Activism*, parte do princípio de que o debate sobre o ativismo judicial representa discussões culturais sobre o papel do Judiciário (GREEN, 2008).

Assim como Kmiec, Green faz o apanhado histórico para explicar onde o termo se originou e como foi disseminado. Seu ponto de partida também é o artigo de Arthur Schlesinger para a revista *Fortune* em 1947, mas o autor vai criticar os vários usos modernos do termo ativismo judicial, tendo como pano de fundo o sistema norte-americano, no qual a atuação da corte não está devidamente definida na constituição e onde as normas e estatutos judiciais não definem com precisão a atividade jurisdicional.

Assim, para Green o sentido de ativismo judicial estaria ligado ao abuso do poder não supervisionado exercido fora dos papéis do Judiciário. Na ausência de definições claras da atividade jurisdicional, o juiz deve ter responsabilidade no uso de sua discricionariedade nos julgamentos, de forma a atender as expectativas culturais implícitas na tradição jurídica, não estabelecidas na lei (GREEN, 2008, p. 23).

A partir desse marco, que Green chamará de *reconceiving activism*, ele parte para a defesa de que os debates sobre o ativismo são indispensáveis para explicar por que as normas culturais de julgamento são cruciais para o sistema legal norte-americano.

[...] the importance of discussing judicial activism is clear. The structure of federal courts assures that judges will exercise unsupervised power, and the consequences of possible abuse are significant. Thus, judges' beliefs about their work are often the only operative check against judicial usurpation. Those beliefs, in turn, are influenced by cultural expectations that arise from education, experimentation, debate, and experience²² (GREEN, 2008, pp. 23-24).

Em vez de fazer um debate conceitual de ativismo judicial, tentando enquadrá-lo em categorias de análise, até por acreditar ser “irremediavelmente indefinível”, Green prefere esclarecer que os componentes dessas categorias podem levar a debates mais efetivos, e que não é útil separar os estudiosos que utilizam o termo “ativismo” daqueles que o rejeitam. O grande salto, segundo o autor, estaria em debater em que medida os padrões culturais transformam atitudes públicas.

²² Livre tradução: “[...] a importância de discutir o ativismo judicial é clara. A estrutura dos tribunais federais assegura que os juízes exerçam o poder não supervisionado e as consequências de possíveis abusos são significativas. Assim, as crenças dos juízes sobre seu trabalho são, muitas vezes, o único controle operacional contra a usurpação judicial. Essas crenças, por sua vez, são influenciadas pelas expectativas culturais decorrentes da educação, experimentação, debate e experiência”.

No Brasil, uma das discussões sobre o ativismo judicial foi provocada pelo artigo de Luís Roberto Barroso (BARROSO, 2008), hoje ministro do STF. Segundo o autor, um juiz ativista se caracteriza por impor condutas ou abstenções ao poder público, principalmente em matérias de políticas públicas. Seria uma atuação na qual a Corte realiza “uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance” (BARROSO, 2008, p. 6).

Para exemplificar a questão, Barroso cita dez casos considerados emblemáticos nos quais o STF protagonizou decisões que envolveram questões de grande alcance político, implementação de políticas públicas e escolhas morais em temas controvertidos na sociedade. Nessa lista figuram os casos relacionados à constitucionalidade das pesquisas com células-tronco embrionárias, à vedação do nepotismo e ao passe livre para pessoas com deficiência no transporte coletivo²³.

Em 2013 o professor Andrei Koerner, citado acima, fez uma análise política das relações entre prática judicial e política após a Constituição de 1988 até o governo Lula. Trata-se de uma pesquisa específica sobre a atuação política do STF, na qual o autor faz uma análise crítica do enfoque dado pelos debates sobre o ativismo judicial na autonomia individual do juiz na tomada de decisão e no propósito normativo do ato (KOERNER, 2013).

Segundo o autor, o ativismo judicial é entendido comumente como uma situação limite entre os mundos da política e do direito que, quando ultrapassada, faz com que o juiz ou um tribunal extrapole seus domínios e suas funções, com o risco de distanciar-se de seus quadros de referência e atuar com valores subjetivos, preferências, interesses e programas políticos.

No entendimento mais comum, tal situação prejudica o Estado de direito e tem como problema normativo a inadequação com a Constituição e a democracia, já que juízes passam a fazer leis, violam a separação dos Poderes sem serem responsáveis perante os representados e provocam mudança da Constituição sem a alteração de seu texto.

²³ a) Constitucionalidade das pesquisas com células-tronco embrionárias (ADIn 3.510/DF, Rel. Min. Carlos Britto); b) Vedação do nepotismo nos três Poderes (ADC 12, Rel. Min. Carlos Britto; e RE 579.951/RN, Rel. Min. Ricardo Lewandowski); c) Prisão por dívida. Virada na jurisprudência (HCs 87.585/TO, Rel. Min. Marco Aurélio e 92.566, Rel. Min. Marco Aurélio; REs 349.703, Rel. p/ ac. Min. Gilmar Mendes e 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso); d) Demarcação de terras indígenas na área conhecida como Raposa/Serra do Sol (Pet. 3388/RR, Rel. Min. Carlos Britto); e) Inelegibilidade e vida pregressa de candidatos a cargos eletivos (ADPF 144/DF, Rel. Min. Celso de Mello); f) Restrições ao uso de algemas (HC 91.952/SP, Rel. Min. Marco Aurélio); g) Passe livre para deficientes no transporte coletivo (ADIn 2.649/DF, Rel. Min. Carmen Lúcia); h) Suspensão da Lei de Imprensa do regime militar (ADPF 130/DF, Rel. Min. Carlos Britto); i) Sigilo judicial e Comissões Parlamentares de Inquérito (MS 27.483/DF, Rel. Min. Cezar Peluso); j) Isenção da Cofins sobre sociedades profissionais e revogação por lei ordinária (REs 377457/PR e 381964/MG, Min. Gilmar Mendes).

Para Koerner, no entanto, as pesquisas que focam nos padrões decisórios, atitudes e comportamentos estão baseadas em dimensões analíticas formuladas por juristas conservadores e carecem da percepção de que a prática judicial é um exercício de articulação entre diferentes lógicas. Então, a fim de sanar essa lacuna, no artigo “Ativismo Judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88”, o autor propõe uma metodologia que combina três dimensões: i) institucional; ii) da prática jurídica e histórica e; iii) dos conceitos de regime governamental e jurisprudencial.

Essa metodologia, segundo o autor, permite que o problema do ativismo judicial não seja simplificado, trazendo para o centro do debate não só a atuação do juiz, como também o caráter institucional, político e social nos quais o tribunal está inserido. Isso porque os agentes históricos possuem identidades institucionais e, ademais, existem práticas e processos pelos quais o problema foi historicamente constituído.

Como visto, seja a partir de uma leitura institucionalista, seja comportamental ou cultural, as discussões sobre ativismo judicial têm uma carga valorativa. Do lado positivo, é visto como condição necessária para a efetivação dos direitos fundamentais mediante as omissões e lacunas deixadas pelo Poder Legislativo, a exemplo do que afirma o Ministro Barroso, de que as cortes constitucionais devem desempenhar um papel iluminista, vale dizer “devem promover, em nome de valores racionais, certos avanços civilizatórios e empurrar a história” (BARROSO, 2018, p. 8). Do lado negativo, tem-se toda a discussão sobre suas ambiguidades, vieses e efeitos políticos, com consequências diretas para a democracia.

Enfim, conforme já explicado, aqui não se busca fazer uma pesquisa empírica sobre a judicialização da política e o ativismo judicial. Ao expormos parte dos debates travados a esse respeito na academia, pretendemos que a literatura sobre as relações problemáticas entre instituições judiciais e instituições políticas possam embasar a pesquisa empírica que suscita o *ativismo politicamente engajado* do STF, realizada por meio dos estudos de casos que analisaremos à frente.

3 PROCESSOS DECISÓRIOS NO STF

A compreensão do processo democrático brasileiro transita hoje pela discussão do processo decisório no STF. O papel dos Ministros, suas atribuições e a amplitude de suas decisões não fogem aos olhares atentos que insistem em problematizar o amplo espaço

institucional para a tomada de decisões politicamente engajadas, favorecidas pelo atual desenho institucional do Tribunal.

Não obstante a estrutura colegiada, mecanismos estruturais do Tribunal como *decisões monocráticas*, *pedido de vista* e *definição da pauta de julgamentos* foram e seguem sendo utilizados individualmente por ministros que, sem a participação dos órgãos colegiados, tomam decisões de grande magnitude política e alteram o *status quo* da política brasileira, como demonstra a pesquisa empírica aqui desenvolvida.

A fim de pavimentar o caminho para chegarmos aos estudos de casos, neste capítulo abordaremos a estrutura institucional do STF, conforme as referências normativas e constitucionais, para que se tenha uma ampla visão do funcionamento da Corte. Em seguida, sem nos prender aos detalhes regimentais, falaremos do processo deliberativo e de tomada de decisão. Finalmente, entraremos na discussão pormenorizada dos mecanismos institucionais que proporcionam o exercício do poder individual aos ministros do STF.

3.1 Estrutura institucional

O Supremo Tribunal Federal é um dos três Poderes da República, órgão máximo da Justiça do país²⁴. Sua função principal está definida no Art. 102 da Constituição Federal: “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição”.

É composto por onze Ministros que devem ser brasileiros natos²⁵, escolhidos dentre cidadãos com mais de 35 e menos de 65 anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal²⁶.

O cargo é vitalício e o Ministro empossado só perderá o cargo por renúncia, aposentadoria compulsória (aos 75 anos) ou *impeachment*. Nesse último caso, o Senado Federal tem a competência para processar e julgar os Ministros do STF nos crimes de responsabilidade, cuja condenação será proferida por dois terços dos votos, implicando na perda do cargo e

²⁴ O Poder Judiciário é composto pelos seguintes órgãos, além do STF: Conselho Nacional de Justiça; Superior Tribunal de Justiça; Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunais Regionais do Trabalho e Juizes do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral; Tribunais Regionais Eleitorais e Juizes Eleitorais; Superior Tribunal Militar; Tribunais e Juizes Militares; e Tribunais e Juizes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (MENDES, Gilmar Ferreira. Supremo Tribunal Federal da República Federativa do Brasil – Estrutura e Atribuições. STF. Disponível em http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/STF_Brasil_Estrutura_e_Atribuicoes.pdf. Acesso em 27/03/2020.

²⁵ Art. 12, § 3º, inc. IV, da CF 1988.

²⁶ Art. 101, parágrafo único, da CF 1988.

inabilitação para o exercício de função pública, sem prejuízo de sanções judiciais cabíveis ao caso.

O Plenário, as Turmas e o Presidente são os órgãos do Tribunal²⁷. O Presidente e o Vice-Presidente são eleitos pelo Plenário do Tribunal, dentre os Ministros, e têm mandato de dois anos. O Presidente do Supremo Tribunal Federal é também o Presidente do Conselho Nacional de Justiça²⁸.

O Plenário é composto pelos onze Ministros e é presidido pelo Presidente do Tribunal. Cabe ao colegiado decidir os casos mais importantes, que envolvem conflito entre Poderes ou inconstitucionalidade de leis. O julgamento colegiado é a fase final da análise de um processo no STF. Abaixo, segue tabela com informações sobre a composição atual do colegiado²⁹:

Quadro 1 - Composição do STF em 2020

Ministro	Indicação Presidencial	Data da Posse
Dias Toffoli – Presidente	Luiz Inácio Lula da Silva	23/10/2009
Luiz Fux – Vice-Presidente	Dilma Rousseff	03/03/2011
Celso de Mello – Decano	José Sarney	17/08/1989
Marco Aurélio	Fernando Collor	13/06/1990
Gilmar Mendes	Fernando Henrique Cardoso	20/06/2002
Ricardo Lewandowski	Luiz Inácio Lula da Silva	16/03/2006
Cármen Lúcia	Luiz Inácio Lula da Silva	21/06/2006
Rosa Weber	Dilma Rousseff	19/12/2011
Roberto Barroso	Dilma Rousseff	26/06/2013
Edson Fachin	Dilma Rousseff	16/06/2015
Alexandre de Moraes	Michel Temer	22/03/2017

Fonte: portal do STF

As Turmas julgam os processos que não exigem da Corte a declaração da inconstitucionalidade das leis, o que compete somente ao Plenário. Suas competências estão definidas nos Arts. 8º e 9º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF).

Em 2014, houve a ampliação das competências das Turmas com a Emenda Regimental 49, de 3 de junho, repassando a elas as ações penais contra deputados e senadores. Desde então, o Plenário só julga ações que atingem o presidente da República e o vice, presidentes da Câmara e do Senado, além dos próprios ministros do Supremo e o Procurador-Geral da República.

Em função disso, em processos como os da Lava Jato as Turmas concentram a análise das ações e dos recursos. Por essa razão, elas têm tido um papel relevante e bastante discutido

²⁷ Art. 3º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), atualizado até a Emenda Regimental n. 52/2019, 2019.

²⁸ Art. 103-B, inc. I, da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela EC 61/2009.

²⁹ Composição do STF em março de 2020.

na imprensa, o que foi identificado em nossa busca por matérias sobre o STF em portais de jornais de grande circulação no Brasil, durante esta pesquisa.

Cada uma das duas Turmas é constituída por cinco Ministros e presidida pelo 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 antiguidade³⁰. O Presidente do STF fica fora das Turmas. Segue tabela com informações sobre a composição atual das Turmas³¹:

Quadro 2 - Composição das Turmas do STF em 2020

Primeira Turma	Segunda Turma
Rosa Weber - Presidente	Cármen Lúcia - Presidente
Marco Aurélio	Celso de Mello
Luiz Fux	Gilmar Mendes
Luís Roberto Barroso	Ricardo Lewandowski
Alexandre de Moraes	Edson Fachin

Fonte: portal do STF

Além das Turmas, existem quatro Comissões Permanentes de trabalho interno dos ministros do STF: Comissão de Regimento, Comissão de Jurisprudência, Comissão de Documentação e Comissão de Coordenação³².

É possível, também, a criação de Comissões Temporárias, instituídas pelo Plenário ou pelo Presidente, podendo ter qualquer número de membros. São extintas quando preenchido o fim a que se destinaram.

As Comissões Permanentes são compostas de três membros, podendo funcionar com a presença de dois. O Presidente designará os membros das Comissões, com mandatos coincidentes com o seu, e será assegurada a participação de Ministros das duas Turmas. Cada

³⁰ Art. 4º, § 1º, do RISTF, 2019.

³¹ Composição das Turmas em março de 2020.

³² A Comissão de Regimento vela pela atualização do Regimento, propondo emendas no texto em vigor e emitindo parecer àquelas de iniciativa de outras Comissões ou de Ministros, e opinar em processo administrativo. A Comissão de Jurisprudência seleciona os acórdãos que devam publicar-se em seu inteiro teor na Revista Trimestral de Jurisprudência, divulga decisões não publicadas na íntegra, bem como a edição de boletim interno antes da publicação dos acórdãos, das questões jurídicas decididas pelas Turmas e pelo Plenário, providencia a publicação abreviada ou por extenso das decisões sobre matéria constitucional em volumes seriados e vela pela expansão, atualização e publicação da Sumula, etc. A Comissão de Documentação orienta os serviços de guarda e conservação dos processos, livros e documentos, e mantém serviço de documentação para recolher elementos que sirvam de subsídio à história do Tribunal. A Comissão de Coordenação sugere aos Presidentes do Tribunal e das Turmas, bem como aos Ministros, medidas destinadas a prevenir decisões discrepantes, aumentar o rendimento das sessões, abreviar a publicação dos acórdãos e facilitar a tarefa dos advogados.

Comissão será presidida pelo mais antigo de seus integrantes. Atualmente, as Comissões estão assim organizadas³³:

Quadro 3 - Composição das Comissões do STF em 2020

Comissão de Regimento	Comissão de Documentação
Luiz Fux - Presidente	Celso de Mello - Presidente
Edson Fachin	Rosa Weber
Rosa Weber - Suplente	Roberto Barroso
Comissão de Jurisprudência	Comissão de Coordenação
Gilmar Mendes – Presidente	Edson Fachin – Presidente
Cármem Lúcia	

Fonte: portal do STF

Um aspecto de destaque do STF diz respeito à publicidade dos julgamentos e dos atos processuais. As sessões do Plenário do Supremo são transmitidas ao vivo pela TV Justiça desde 2002, a Rádio Justiça entrou em funcionamento em 2004 e atualmente o STF dispõe de canal no Youtube e de um perfil no Twitter.

A publicidade dada às ações do STF encontra respaldo no art. 93, inciso IX, da Constituição de 1988 que diz:

“todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, (...) podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação”.

Sem dúvida, todos esses canais de exposição tornam o Poder Judiciário mais transparente à sociedade. Contudo, essa mesma abertura pode colaborar para a fortalecer a midiática da atividade do STF, tornando-a um ativo importante nas ocorrências de *ativismo politicamente engajado*.

De maneira geral, a Corte interpreta e assegura o cumprimento da lei máxima do país, garantindo a vigência do direito federal sobre as autonomias estaduais. O artigo 102 da Constituição Federal prevê uma extensa lista do que cabe ao STF processar e julgar.

A título de exemplo, sem pretender a exaustão, citamos a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da própria Constituição, a extradição solicitada por Estado estrangeiro.

Na área penal, o STF atua nas infrações penais comuns do Presidente da República, do Vice-Presidente, dos membros do Congresso Nacional, de seus próprios Ministros e do

³³ Composição das Comissões em março de 2020.

Procurador-Geral da República. Nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, dos Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, dos membros dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Contas da União e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente.

Em grau de recurso ordinário, julgam *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data*, mandado de injunção decidido em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão. Em recurso extraordinário, julgam as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição.

Um salto qualitativo foi dado a partir da Emenda Constitucional 45/2004, que prevê que o STF pode aprovar, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, súmula com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal³⁴. Isso significa unificar entendimentos que devem ser seguidos pelas instâncias inferiores nos tribunais do país.

Por previsão constitucional, a competência para julgar questões criminais envolvendo pessoas que têm foro privilegiado em razão do cargo que ocupam é um dos principais motivos de grande exposição do STF. Com o início do julgamento do “mensalão” em agosto de 2012, e com os controversos julgamentos da “Operação Lava Jato”, o STF se tornou ator central na política nacional, com decisões que passaram a influenciar diretamente o jogo de poder no Brasil.

Nesse contexto, a Corte e seus ministros se popularizaram, passaram a dar entrevistas e a discutir os votos antecipadamente, ainda que manifestações públicas de juízes sejam rigorosamente restringidas pela legislação³⁵. Conforme veremos mais à frente, o “poder de sinalizar”, ameaçando decisões ou antecipando estrategicamente preferências (ARGUELHES & RIBEIRO, 2018), dentre outros comportamentos e decisões individuais, constituem riscos de engajamento e partidarização do Poder Judiciário.

O individualismo e a descentralização no processo deliberativo marcam o processo decisório da Corte brasileira e são resultados de uma construção histórica, conforme veremos no item a seguir.

³⁴ Art. 103-A da CF 1988.

³⁵ Art. 36, III, da Loman – Lei Orgânica da Magistratura (Lei Complementar nº 35 de 1979).

3.2 Processo deliberativo

Antes de adentrarmos na discussão estrita sobre o processo deliberativo no STF, vale destacar a visão que se tem do Poder Judiciário na cultura política das democracias contemporâneas. É importante termos em mente as imagens que circundam o ideário social sobre processo decisório das Cortes, sobretudo para debatermos o universo das decisões colegiadas e individuais.

Mesmo numa análise superficial, podemos observar que a função deliberadora, isto é, a ampla capacidade de deliberação das Cortes, é legitimada, via de regra, por um aparato de imagens metafóricas, com representações raramente mundanas, diferente, por exemplo, da imagem que se tem das casas legislativas. Na posição de garantidoras da supremacia constitucional, as cortes constitucionais são vistas como “bastiões dos direitos e baluartes contra os perigos da opressão da maioria”, explica Conrado Hübner Mendes no livro *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*, de 2013 (MENDES, 2013).

Como o arquétipo da justiça cega, as Cortes transmitem à sociedade imagens que influenciam a visão sobre a nobreza e imparcialidade de suas funções. Reforçando o argumento, Mendes lista cinco imagens metafóricas que comumente são atribuídas às Cortes: a força de veto, a imagem de guardião, de “banco de princípios da democracia”³⁶, de interlocutora institucional e de deliberadora (MENDES, 2013, Introdução).

Idealmente, os tribunais são representados por um grupo de juízes individuais que colegiadamente, por meio de um processo argumentativo, produzem uma decisão final. Tal sistemática no processo decisório, assim apresentada, constitui uma vantagem comparativa dos tribunais em relação às demais instituições pois, nesse caso, os tribunais se beneficiariam das virtudes da deliberação colegiada portadora de uma discussão desinteressada, justa, apartidária.

Sabemos, no entanto, que a realidade não apresenta necessariamente essa pureza filosófica, tampouco reflete o ideário social, quando vista de perto. Em uma visão mais realista, Mendes reúne uma gama de críticas que são comumente feitas às imagens metafóricas do Poder Judiciário.

Em vez de força de veto, as cortes seriam animais políticos com uma agenda ideológica; ao contrário de guardiãs, as cortes incorporariam o papel de oráculos com uma experiência acessível e blindada; em vez de banco de princípios da democracia, as cortes seriam vitrines

³⁶ Trata-se de livre tradução da imagem descrita pelo autor como “*public reasoner of democracy, or, in a popular frase, as “fóruns of principles”*” (MENDES, 2013, Introdução).

retóricas de posições ocultas de aristocratas paternalistas; em vez de parceiras ou deliberadoras, elas buscariam estrategicamente as decisões políticas (MENDES, 2013, Introdução).

A partir dos dilemas colocados por Mendes, que desconstrói o romantismo pueril das decisões colegiadas, passaremos a explicar o processo deliberativo do STF. Para tanto, buscamos apoio no estudo de Virgílio Afonso da Silva chamado *Deciding without deliberating*, de 2013 (SILVA, 2013).

Em sentido estrito, conforme explica o autor, em decorrência de suas atribuições, uma decisão do STF sobre a constitucionalidade e inconstitucionalidade de um estatuto pode ser observada sob dois contextos judiciais diferentes: ou é o último passo de uma cadeia de decisões iniciada com uma ação judicial julgada em tribunais de instâncias inferiores, ou é a primeira e única decisão sobre uma ação constitucional abstrata apresentada diretamente perante a Corte Suprema. Em ambos os casos, o processo de tomada de decisão é muito similar.

No Brasil, as decisões sobre inconstitucionalidade exigem a participação de pelo menos oito dos onze juízes da Suprema Corte e a aprovação pela maioria absoluta, ou seja, pelo menos seis juízes, mesmo nos casos em que o Plenário não esteja todo reunido. O Presidente do STF sempre participa dessas decisões.

O processo de tomada de decisão em si é puramente agregativo. Cada juiz escreve seu voto e todos são publicados³⁷, mesmo que a decisão tenha sido tomada sem unanimidade. Consequentemente, uma opinião concorrente pode apresentar razões diferentes para a decisão. Essa sistemática significa que, a rigor, não há opinião do Tribunal, há somente uma série de onze opiniões escritas. A sessão plenária, então, é uma sessão de leitura de opinião, não uma sessão de deliberação.

Os únicos produtos coletivos que resultam desse processo de tomada de decisão são a ementa, uma espécie de resumo da decisão, e os acórdãos, textos curtos que indicam se a decisão foi unânime ou não, e se o estatuto foi considerado constitucional ou inconstitucional como um todo ou parcialmente (SILVA, 2013, p. 568).

Em sentido mais amplo, Silva nos apoiou na compreensão do poder individual dos juízes do STF. Os comportamentos individuais e descentralizados estariam no cerne do processo decisório e da cultura deliberativa da Corte.

O autor explica que muitas normas procedimentais do STF permaneceram desde a sua criação, há mais de cem anos, e que por isso acabaram criando uma espécie de *path dependence*. Dentre elas, algumas normas institucionais são consideradas vilãs da performance deliberativas

³⁷ Esse modelo de decisão é chamado de *seriatim*.

do STF, a exemplo do papel quase irrelevante do relator do caso; a forma de comunicação dos juízes, por meio de leitura de votos e opinião subsequente; e a possibilidade de interrupção da sessão plenária antes que todos os juízes tenham tido a oportunidade de expressar seus votos (o pedido de vista, que será discutido mais à frente).

Temos, então, três exemplos de barreiras institucionais que inviabilizam o processo deliberativo e as suas principais vantagens. Sem o compartilhamento de informações e a riqueza de emergência de novas ideias, oriundas de *brainstorming* (efeito contrário à racionalidade limitada), o processo deliberativo fica comprometido.

Quanto ao primeiro exemplo, na atual estrutura, o relator do caso é escolhido por sorteio e escreve dois documentos, o relatório e seu parecer (voto). O relatório é uma descrição do caso, um resumo distribuído no início, geralmente contendo os argumentos dos litigantes, as ponderações de atores públicos responsáveis por defender a constitucionalidade da questão e argumentos de outros atores que tomam parte no processo, a exemplo dos *amici curiae*³⁸. O parecer, por sua vez, não é distribuído previamente, sendo apresentado apenas na sessão plenária, o que por si só pode ser considerado extremamente “anti-deliberativo”, vez que ao não conhecerem a opinião do relator sobre o caso, os demais juízes não conseguem se preparar para um debate.

Assim, de praxe, não há confronto de argumentos, não há deliberação com base em opiniões compartilhadas em um debate. O que se tem são apenas apoios ou rejeições dos argumentos das partes litigantes (SILVA, 2013, p. 569-570).

Quanto ao segundo exemplo, o formato de comunicação dos juízes, por meio da leitura de votos, demonstra como o processo decisório consiste em opiniões tomadas por cada juiz de maneira individual. Os votos são escritos, lidos em voz alta durante a sessão plenária do Tribunal e posteriormente publicados. A ordem de leitura está prevista no Art. 135 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), devendo o relator iniciar o processo, seguido dos nove ministros com base na antiguidade do cargo e de maneira crescente e, por último, o Presidente.

Temos aqui mais um problema. Uma vez que todos os votos são lidos e publicados, mesmo que pontuem discordâncias, e que existem restrições processuais, a exemplo da ordem

³⁸ O *amicus curiae* (no singular), “amigo da corte”, está previsto no Art. 138 do Código do Processo Civil. É um terceiro admitido no processo para fornecer subsídios probatórios ou jurídicos, como simples assistente no auxílio ao órgão jurisdicional, trazendo mais elementos para decidir. São conhecedoras das matérias e sua atuação pode ser espontânea ou provocada pelo juízo, não havendo limitação legal à fase processual em que podem ser admitidas.

de leitura dos votos, o processo decisório, tal como está posto, pode conter em seu bojo participações desiguais.

Tomando a igualdade entre os ministros do STF como condição prévia da deliberação, cujos argumentos devem ter o mesmo peso e o mesmo respeito, Silva questiona a aplicação do princípio da igualdade quando, a depender do decurso das leituras dos votos, fica prejudicado o equilíbrio entre os juízes. Por exemplo, numa situação hipotética em que os seis primeiros ministros leram seus votos e votaram da mesma forma, restaria pouca margem para os próximos cinco juízes influenciarem na decisão, pois o caso já estaria decidido pela maioria.

Quanto ao terceiro e último exemplo, a possibilidade de interrupção da sessão plenária, ou pedido de vista, é uma regra que corrobora, uma vez mais, a compreensão de como o processo decisório do STF é, em sua essência, individual.

A despeito das implicações políticas que veremos à frente, quando um ministro solicita a interrupção do julgamento para estudar o assunto antes de proferir seu voto, ele está assumindo publicamente que seus colegas não podem contribuir para a sua reflexão. Nesse sentido, a disposição para trabalhar em equipe, como condição para o processo decisório deliberativo, é completamente ausente (SILVA, 2013, p. 572).

Ao avaliar essas três normas procedimentais do STF, Silva conclui que o processo deliberativo da Corte Suprema brasileira é não cooperativo e individualista, o que, segundo o autor, levaria ao entendimento de que o STF sofre de um déficit de legitimidade em seu processo decisório.

O estudo de Silva aponta uma tendência geral de muita valia para explicar os antecedentes do poder individual dos juízes, mas é importante pontuar que o individualismo do processo decisório da corte brasileira é uma característica, não necessariamente uma regra.

Sabemos que na ciência política, sobretudo nos Estados Unidos, é vasto o campo dos estudos sobre “coalizões” formadas no interior das Cortes, que avaliam, principalmente, o padrão de votação dos juízes em determinados tempos históricos. Essas pesquisas conseguem traçar uma tendência do tribunal estudado, principalmente em função do alinhamento ideológico de seus ministros.

No Brasil, por exemplo, Fabiana Luci de Oliveira, por meio do estudo *Quando a corte se divide: coalizões majoritárias mínimas do Supremo Tribunal Federal*, de 2017, identificou

“panelinhas³⁹” em função da combinação do tema em votação com o histórico da carreira anterior ao ingresso do ministro no STF (OLIVEIRA, 2017, p. 1903).

Oliveira identificou que “quando os casos são complexos, com votações apertadas em que cada voto conta, o papel desempenhado pelo colegiado é central na construção das decisões do Supremo Tribunal Federal”, e conclui que nessa situação, “quando a corte se divide as decisões resultam de um processo deliberativo com intensa troca de ideias e argumentos, gerando até mesmo mudanças na direção de votos já proferidos” (OLIVEIRA, 2017, p. 1904).

Para além dos problemas resultantes da cultura individualista apontada por Silva, e da possibilidade de votações colegiadas virtuosas apresentadas por Oliveira, a qualidade do processo decisório do STF definitivamente se esvai quando analisamos os números de decisões que são tomadas pelo colegiado e o número daquelas que são tomadas individualmente, as decisões monocráticas⁴⁰. Entre os anos de 2010 e 2019, as decisões monocráticas totalizaram 86,90% do montante total das decisões, conforme pesquisa empírica por nós realizada e detalhada no próximo capítulo.

Essa característica do processo decisório do STF é muito questionada sob a ótica do poder individual dos ministros. Em 2008, o trabalho de Oscar Vilhena Vieira, chamado *Supremocracia*, jogava luz sobre os efeitos dessa fragilidade (VIEIRA, 2008).

Por *Supremocracia*, Vieira refere-se à autoridade do STF em relação às demais instâncias do judiciário, por um lado, e faz alusão à expansão da autoridade do Supremo em detrimento dos demais poderes, por outro. Assim, com olhar para a concentração de poderes na instituição, o objetivo geral do trabalho de Vieira é demonstrar como o Tribunal acumula a autoridade de intérprete da Constituição com o exercício de poder legislativo (consequência do advento da expansão do poder judicial, discutido no item 2.3).

Contudo, a despeito do foco nas decisões colegiadas, o estudo mostra preocupação com o alto grau de discricionariedade que o Tribunal aplica para definir o processo que segue para os colegiados e o que pode ser resolvido monocraticamente. Ao apontar a falta de integridade do Supremo quanto às decisões, Vieira trilha o caminho de Silva ao ponderar que o processo decisório do STF é feito pela somatória de 11 (onze) votos, não sendo, portanto, fruto de uma robusta discussão entre os Ministros.

³⁹ Fabiana Luci de Oliveira define “panelinhas” como composições e coalizões temporárias e grupos exclusivos constantes. Essa definição consta de outro trabalho da autora, *Processo Decisório no Supremo Tribunal Federal: Coalizões e “panelinhas”*, de 2012.

⁴⁰ As ações monocráticas são aquelas nas quais o relator tem poderes conferidos pela lei para julgar o mérito ou as condições de admissibilidade da ação ou do recurso, ordinário ou extraordinário (VERÍSSIMO, 2008, p. 419).

O autor alerta que a autoridade do Tribunal não poderia ser exercida de forma fragmentada e sugere a restrição máxima das competências de natureza monocráticas, já que, por ser uma corte irrecorrível, aquele que corre o risco de errar por último, acaba impondo que suas decisões [erradas] sejam majoritariamente de natureza coletiva.

Em vista desse cenário, o jurista Conrado Hübner Mendes cunhou o conceito de que o STF seria uma aglomeração de onze ilhas (2010). Largamente referendado pelas pesquisas mais recentes, o conceito de onze ilhas encerra o entendimento de que o processo de deliberação atual não leva a argumentos “do tribunal”, nem constrói uma jurisprudência vigorosa. Em vez de servir “de bússola para o regime democrático”, a sistemática “descolegiada” é perniciososa para o Estado de Direito, por deixar a jurisprudência constitucional “refém das idiossincrasias enciclopédicas de cada um dos ministros do STF e facilmente manipulável pela retórica advocatícia”.

A esse cenário de processo decisório, cuja alocação de poderes é individualizada e descentralizada, com preponderância das decisões monocráticas sobre as decisões colegiadas, Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro dão um passo a mais e inserem o conceito de *ministrocracia* na discussão, em artigo publicado em 2018 (ARGUELHES e RIBEIRO, 2018).

Mais do que decisões monocráticas, a estrutura institucional do STF comporta outras fontes de poder que podem ser exercidas individualmente por cada Ministro. Base do que chamamos de *ativismo politicamente engajado*, o poder de decisão individual, fundamentado sobre a estrutura institucional e o funcionamento do STF, permite aos ministros “movimentos ambíguos, com efeitos políticos de difícil mensuração que potencializam os riscos de partidarização do Poder Judiciário”. É sobre esse poder que trataremos a seguir.

3.3 Poder individual dos juízes

Na história recente do país, o poder judicial foi exercido individualmente pelos ministros do STF em momentos críticos, à revelia do Plenário. Os estudos de casos abordarão em detalhes seis situações ilustrativas sobre essa questão. Por ora, como já tratamos da herança institucional individualista do processo decisório do Tribunal, passaremos a discorrer sobre as fontes institucionais que alimentam o poder individual dos juízes.

Retomando o trabalho de Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro, *Ministrocracia – O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*, os três

mecanismos estruturais analisados por esta pesquisa – *decisões monocráticas, pedido de vista e definição da pauta de julgamentos* –, segundo o entendimento dos autores, são poderes. Sendo poderes, afetam a política, encorajando e viabilizando estratégias de atores políticos. E independente do que a legislação normatize a esse respeito, os ministros conseguem neutralizar os mecanismos de controle que fariam valer os critérios legais (ARGUELHES e RIBEIRO, 2018, p. 25).

Arguelhes e Ribeiro possuem uma metodologia interessante para avaliar a alocação desses poderes. Partindo da divisão entre ações coletivas e ações individuais, os autores subdividem as ações individuais entre centralizadas e descentralizadas. As primeiras são aquelas vinculadas a uma posição institucional fixa, ao presidente do Tribunal, por exemplo, ou, ainda, aos relatores dos processos que têm o poder de decisão liminar monocrática somada ao poder de liberar, ou não, essas liminares para apreciação dos órgãos colegiados. As ações descentralizadas são aquelas exercidas por qualquer um dos ministros.

Nesse contexto, no STF há uma espécie de “*judicial review individual*”, ao tempo que a política constitucional se torna errática, vinculada às preferências de juízes sem espelhar a posição institucional do tribunal como ator coletivo (ARGUELHES e RIBEIRO, 2018, p. 15).

Dentre todas, a mais visível das formas para se exercer o poder individual é a liminar monocrática, que consiste em decisão individual precária e excepcional, dependente de confirmação por parte do Plenário.

Por serem precárias, as decisões monocráticas, em teoria, seriam decisões mais brandas no jogo político. Primeiro porque não abarcariam o mérito dos casos, produzindo efeitos apenas em situações provisórias e urgentes. Segundo porque dependeriam da supervisão do colegiado, cabendo recurso sempre que as partes se sentissem prejudicadas. A prática, no entanto, sugere uma realidade bem diferente.

Arguelhes e Ribeiro explicam que, em vista do longo tempo que leva para uma decisão final ser tomada, a distinção entre decisões liminares e definitivas não faz diferença quanto a seus efeitos sobre a política. Da mesma forma, apontam que, após terem sido tomadas de maneira monocrática, os colegiados geralmente não conseguem impedir que as decisões individuais se consolidem como *status quo*.

A supervisão pelo Plenário seria o melhor controle para esse tipo de poder individual, mas acaba sendo opcional, em meio a tantas variáveis que afetam o processo decisório do STF. Por exemplo, o relator do processo pode não liberar a sua liminar para apreciação do colegiado

e, mesmo que a parte prejudicada entre com recurso, o relator também controla a liberação do recurso para o Plenário.

Com isso, muitos fatos se consumam, com altos custos de reversão para o Plenário. Tal situação é chamada, pelos autores, de “emparedamento” do Plenário. Emparedar ou mesmo ignorar o Plenário tem sido uma fórmula muito utilizada e é fundamental para o entendimento do papel do STF na política brasileira, sobretudo quando falamos de *ativismo politicamente engajado*.

Em um estudo específico sobre a atuação do STF no ano de 2016, Falcão e Arguelhes explicam que as decisões monocráticas tomadas naquele período, longe de terem sido simples delegação precária, provisória e revogável do Plenário, foram estratégias políticas empregadas em disputas internas de poder entre os ministros, algumas delas compatibilizadas “com ideias, grupos, alianças formais e informais fora do tribunal e dentro da política” (FALCÃO e ARGUELHES, 2017, p. 21).

O resultado do estudo de Falcão e Arguelhes dialoga com os nossos estudos de casos. Parte deles teve o ano de 2016 como pano de fundo e levam à conclusão semelhante. Os ministros do STF fazem apropriação individual de um poder institucional.

Outro tipo de poder, o instrumento pedido de vista é normatizado pelo RISTF, conforme veremos no próximo capítulo, mas pode retirar indefinidamente um caso da agenda, sem qualquer imputação de responsabilidade sobre aquele ministro que dele fizer uso para tal fim. Sendo assim, pela ótica do mecanismo e da prática institucional que tem se desenvolvido a partir dele, cada ministro do STF é um *veto player*, segundo demonstra o estudo de Arguelhes e Hartmann, *Timing Control without Docket Control*, de 2017 (ARGUELHES e HARTMANN, 2017).

Na narrativa oficial e amplamente difundida, o pedido de vista serve para oportunizar aos juízes o tempo necessário para estudar e refletir sobre um caso com o qual não estão familiarizados. O inusitado é que mesmo relatores, que em teoria não deveriam ter dúvida sobre os casos que levaram à Plenário para julgamento, podem pedir vista.

Como já discutido, o *timing* de uma decisão pode mudar drasticamente o cenário político. Considerando um grupo de interesses hipotético, julgar ou não um caso em Plenário, em determinado momento, pode significar ganhar ou perder em seu mérito, a depender do resultado que se busca. Temos, então, que os ministros do STF, ao exercerem seu poder individual de forma politicamente engajada, podem atender a quaisquer interesses, à revelia dos órgãos colegiados.

O cumprimento dos prazos do pedido de vista é uma exceção, não a regra. Há registros de pedidos de vista extremamente longos⁴¹, e isso é tratado com normalidade. E para aumentar a obscuridade desse mecanismo, ao pedir vista de um processo de forma a vetá-lo, não há regra que obrigue o juiz a anunciar às partes envolvidas e à sociedade que ele não decidirá o caso.

Ademais, é importante ressaltar que o estudo de Arguelhes e Hartmann não encontrou relação entre a complexidade de um caso e o tempo de duração de pedidos de vista. Por outro lado, o mesmo estudo demonstrou uma possível correlação entre mudanças na composição da Corte com a forma de utilização do pedido de vista pelos ministros. Os autores depreendem, então, que é possível que pelo menos alguns desses ministros estejam usando o pedido de vista com preocupações estratégicas em mente.

Em suma, o pedido de vista é um mecanismo que funciona como um poder individual de veto por meio do qual os juízes simplesmente removem casos “errados” da agenda, ou previnem os casos “certos” de serem julgados em um momento “errado”. Utilizando o pedido de vista, os ministros do STF podem suspender indefinidamente uma deliberação indesejada, sem nunca terem que admitir que estão fazendo isso (ARGUELLES e HARTMANN, 2017, p. 108).

O próprio regimento da Corte garante a cada ministro a possibilidade de remover unilateralmente um caso da agenda, e não há mecanismo legal que limite o pedido ou permita a sua negação. Na prática, uma vez que chegue aos órgãos colegiados, o pedido de vista permite que qualquer ministro decida se um dado caso será julgado naquele momento ou não. Ninguém pode interferir em sua decisão, apenas a pressão de outros atores políticos e sociais, a exemplo da própria mídia, que tem realizado esse papel em casos específicos.

O poder de definição da pauta de julgamentos, por sua vez, corresponde aos mecanismos utilizados pelo Tribunal para definir o que decidirá e quando o fará, o *timing* da decisão. Aqui lembramos que a “sua agenda postergada, invisível, é tão importante quanto a sua agenda formalizada e visível” (FALCÃO e ARGUELHES, 2017, p. 20).

Arguelhes e Ribeiro (ARGUELHES e RIBEIRO, 2018) esclarecem que, diferente do que se imagina, o poder de definir a agenda não está centralizado nas mãos dos presidentes dos colegiados. Ao contrário, está fragmentado e distribuído em níveis individuais distintos. É simples identificar essa afirmação.

⁴¹ O processo referente ao RMS 21053, por exemplo, demorou 20 anos para ser julgado, em função de pedidos de vista.

Para um caso ser julgado por uma das Turmas ou Plenário, é preciso primeiramente que o relator libere o caso para julgamento para, em seguida (e no tempo que escolher discricionariamente), o presidente inclua o caso na pauta do colegiado. Em uma possível terceira etapa, e não menos incidente, o poder de definição de agenda se manifesta no pedido de vista, por meio do qual cada Ministro do Supremo pode vetar a continuidade do julgamento.

Por meio desses diferentes mecanismos que modulam o *timing* das decisões, o STF afeta o resultado e o *status quo* de três maneiras não excludentes:

1. alterando o contexto político de tomada de decisão e, com isso, a probabilidade de reação ou retaliação de partes derrotadas; 2. interagindo com os mecanismos de indicação para o tribunal, fazendo com que uma composição diferente (possivelmente com preferências diferentes) venha a decidir a questão; 3. por meio do simples silêncio judicial, produzindo fatos consumados e aumentando assim os custos de uma decisão judicial futura que contrarie esses fatos. (ARGUELHES e RIBEIRO, 2018, p. 18).

Segundo o estudo de Arguelhes e Hartmann (ARGUELHES e HARTMANN, 2017), pesquisas do campo de política judicial comparada indicam que o momento de decisão de um caso é crucial para que as cortes estabeleçam para si um papel político relevante. Para o juiz, de maneira individual, o momento de pautar, ou não, um caso que esteja sob sua condução, significa vencer ou ser vencido em seu voto. Da mesma forma, o controle discricionário da agenda permite que a Corte se silencie perante determinada questão.

Assim, segundo os autores, cada ministro pode sujeitar a instituição inteira às suas estratégias individuais, enquanto aguarda o momento mais favorável de composição do Tribunal para pautar determinado caso. A decisão de não votar é uma decisão, e no desenho institucional do STF isso tem sido uma prática recorrente.

Em vista dessa prática, Mendes chega a afirmar que “o tempo do STF é místico”, porque a Corte pode tomar uma decisão em 20 horas ou em 20 anos, sem que a duração de um caso guarde relação com as alegações usuais dos ministros, costumeiramente relacionadas a sua complexidade jurídica, sua importância política ou o excesso de trabalho no tribunal.

Para ilustrar essa situação inusitada, o autor faz um trocadilho com o ditado popular, afirmando que “o desgoverno procedimental do STF está em duas regras não escritas: quando um não quer, 11 não decidem; quando um quer, decide sozinho por liminar e sujeita o tribunal ao seu juízo de oportunidade”. Mendes enxerga essa dinâmica como fruto da idiosincrasia e do instinto de cada julgador e, às vezes, de “negociações nos bastidores palacianos e corporativos” (MENDES, 2018).

Além dos mecanismos formais analisados por esta pesquisa, vale mencionar que o estudo de Arguelhes e Ribeiro (ARGUELHES e RIBEIRO, 2018) adiciona o mecanismo de “sinalizações públicas de preferências” como outra forma de poder individual dos juízes. Tal poder está descentralizado em todos os ministros, apesar de o presidente do Tribunal ser foco de atenção pública devido ao peso cargo. O poder de sinalizações públicas é de uso discricionário e depende do estilo e das estratégias individuais.

Considerando a relevância dos tribunais constitucionais no cálculo político dos atores do processo decisório, qualquer mínima manifestação sobre as preferências potenciais da Corte provoca um conjunto de desdobramentos nas estratégias políticas dos demais, principalmente, do legislativo.

Assim, as sinalizações do STF têm o poder de influenciar diretamente o comportamento do *status quo* político, alterando os cálculos e comportamentos dos atores fora do tribunal, sejam elas feitas em falas oficiais, entrevistas, palestras, comentários a jornalistas etc, constituindo um dos mecanismos que permitem a ocorrência de ações individuais por parte dos ministros do STF, mais uma fonte de poder.

Como visto, no processo decisório do STF as decisões colegiadas são a exceção. Ministros argumentam que isso se deve à quantidade crescente de processos e à escassez de tempo e de recursos humanos. Contudo, mais do que um problema de ordem administrativa, a literatura recente e os estudos de casos nos mostram que o uso deliberado de poderes individuais é uma arma política que tem sido crescentemente utilizada na arena de luta sobre o que é a justiça no Brasil (FALCÃO e ARGUELHES, 2017).

A alocação individual descentralizada de poderes tem consequências incalculáveis. Além de aumentar o risco de engajamento político de ministros por grupos de interesses fora do Tribunal, a imprevisibilidade e instabilidade decisória impactam a qualidade do debate público e a construção de uma esfera pública constitucional. Sem saber a previsibilidade de agenda, os atores interessados no processo não conseguem mobilizar energia e recursos para a participação, afetando o debate democrático que porventura possa se desenvolver (MENDES, 2018).

4 ESTUDOS DE CASOS SOBRE DECISÕES INDIVIDUAIS

Neste capítulo apresentamos a pesquisa empírica que foi desenvolvida com o objetivo de discutir o *ativismo politicamente engajado* do STF, suas consequências e implicações para

o regime democrático brasileiro. O ponto de partida é o olhar sobre a estrutura e funcionamento do órgão para avaliar como seu atual desenho institucional e suas práticas contribuem para um cenário de instabilidade decisória e disfuncional no Brasil.

Reportando-nos à hipótese desta pesquisa, “o atual desenho institucional do STF, por meio de seus regulamentos e de suas práticas favorece o *ativismo politicamente engajado*”, neste capítulo falaremos detidamente sobre os três mecanismos estruturais com potencial para viabilização do *ativismo politicamente engajado* no STF.

Serão analisados, por meio de estudos de casos, *decisões monocráticas*, *pedido de vista* e *definição da pauta de julgamentos*. Rememoramos que esses mecanismos foram identificados por meio da leitura de matérias jornalísticas e textos acadêmicos que se referiam aos problemas e estrangulamentos causados pelo próprio funcionamento institucional do STF.

Consoante à metodologia de trabalho proposta, para o registro dos casos partimos do texto constante do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, tendo-o como o principal guia, o qual será obrigatoriamente referenciado nas próximas páginas. Além disso, identificamos, no decorrer da pesquisa, que o Regimento é complementado por outros atos normativos e leis que, quando necessários ao estudo, terão seus excertos também mencionados.

4.1 Decisões monocráticas

Retomando o processo decisório do STF, sobre o qual falamos no capítulo 3, existem três formas de julgamento, dependendo do instrumento procedimental escolhido: decisões monocráticas, decisões das Turmas ou decisões do Plenário. Em regra, nos tribunais as decisões deveriam ser tomadas de maneira colegiada, porém, na prática do STF a realidade é divergente.

A literatura demonstra que tem sido assim historicamente. Veríssimo afirma que na década de 2000, 88,20% dos casos julgados foram objeto de julgamento monocrático. Para esta pesquisa, buscamos atualizar esses números.

Segundo informações estatísticas disponibilizadas pelo próprio STF, quando observado o total das decisões tomadas entre os anos de 2010 e 2019, o montante de 86,90% foi do tipo monocrática, em um universo de 1.110.187 decisões, conforme demonstra a tabela 1:

Tabela 1 - Quantitativo e tipo de decisões do STF

Tipo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total decisões
Colegiada	11.342	13.095	12.090	14.103	17.073	17.715	14.533	12.894	14.531	17.733	145.109
Monocrática	98.357	89.313	77.773	76.150	97.382	98.943	102.954	113.626	112.208	98.133	964.839
Não informada	3	18	216	-	-	-	1	-	1	-	239
Soma	109.702	102.426	90.079	90.253	114.455	116.658	117.488	126.520	126.740	115.866	1.110.187

Fonte: elaborada pela autora com dados extraídos do site oficial do STF, estatísticas de decisões. Documento atualizado em 22/05/2020.

O percentual médio de apenas 13,07% de decisões colegiadas entre 2010 e 2019 corrobora a informação do estudo de Veríssimo. Resta claro, então, que se trata de uma dinâmica histórica persistente.

Veríssimo explica que, ao menos na teoria, as decisões monocráticas não podem atingir “o coração das atribuições institucionais do STF, sobretudo no que diz respeito às mais importantes, àquelas ligadas à produção de decisões vinculantes com efeito geral” (VERÍSSIMO, 2008, p. 421).

A prática, no entanto, nos mostra que decisões monocráticas, ainda que não estejam discutindo temas tão sofisticados quanto a constitucionalidade de instrumentos legais, podem extrapolar os limites do impacto social e político, levando o STF ao cerne do debate político nacional, em determinados contextos.

Não por acaso, as decisões monocráticas têm suscitado debates correntes acerca da atividade política do órgão e de seus ministros individualmente. É o que ilustra, por exemplo, os resultados apresentados por meio dos estudos de casos que seguem.

Caso 1 - MS 34070 e MS 34071 - questionam a nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva como ministro de Estado

Em 16 de março de 2016, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi nomeado ministro-chefe da Casa Civil pela ex-presidenta Dilma Rousseff. Dois dias depois, o ministro Gilmar Mendes deferiu liminar que suspendia a eficácia da nomeação de Lula, em decisão que atendia aos Mandados de Segurança (MS) 34070 do Partido Popular Socialista (PPS) e 34071 do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Houve, ainda, o MS 34069, do impetrante Luís Carlos Crema, proprietário de um escritório de advocacia em Brasília e reconhecido por ter aberto diversos processos individuais para afastar a ex-presidenta Dilma do governo, incluindo pedidos de *impeachment* junto à Câmara dos Deputados, e de um dos líderes do grupo “Moralidade Brasil⁴²”, que fez ações contra o desarmamento e contra a votação eletrônica, bandeiras políticas notadamente contrárias à plataforma do Partido da então presidenta.

As petições argumentaram haver desvio de finalidade na nomeação com o objetivo de garantir foro privilegiado ao ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, investigado pela Operação

⁴² Informações sobre o grupo e suas demandas políticas podem ser encontradas no site <http://www.moralidadebrasil.com.br/>.

Lava Jato. Como indícios, apresentaram, dentre outros, o deferimento de busca e apreensão e de condução coercitiva de Lula (realizada em 4 de março daquele ano), especulações sobre a iminente apreciação de pedido de prisão (pedido realizado pelo Ministério Público estadual de São Paulo em 14 de março) e divulgação de áudio obtido por interceptação telefônica (ocorrida no mesmo dia do anúncio da nomeação de Lula).

Na peça com a decisão, o ministro Gilmar Mendes escreve:

No caso concreto, a alegação é de que o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva teria sido empossado justamente **para deslocar o foro para o STF e salvaguardar contra eventual ação penal** sem a autorização parlamentar prevista no art. 51, I, da CF. [...] É muito claro o tumulto causado ao progresso das investigações, pela mudança de foro. **E “autoevidente” que o deslocamento da competência é forma de obstrução ao progresso das medidas judiciais.** Não se nega que as investigações e as medidas judiciais poderiam ser retomadas perante o STF. Mas a retomada, no entanto, não seria sem atraso e desassossego. O tempo de trâmite para o STF, análise pela PGR, seguida da análise pelo relator e, eventualmente, pela respectiva Turma, poderia ser fatal para a colheita de provas, além de adiar medidas cautelares. Logo, só por esses dados objetivos, seria possível concluir que **a posse em cargo público, nas narradas circunstâncias, poderia configurar fraude à Constituição.** (Excerto da decisão do Relator Min. Gilmar Mendes, de 18/03/2016⁴³. Grifos nossos).

O estopim de repercussão pública desse entendimento foi o conteúdo de conversas telefônicas entre a ex-presidenta Dilma e o ex-presidente Lula interceptadas às vésperas de sua nomeação. A conversa falava sobre o termo de posse “pra gente ter ele, e só usa em caso de necessidade”. Seu conteúdo foi largamente divulgado pela imprensa.

Para rebater as acusações da imprensa, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República divulgou uma nota oficial em 16 de março, a qual dizia que

no diálogo entre o ex-presidente Lula e a presidente Dilma a expressão ‘pra gente ter ele’ significa ‘o governo ter o termo de posse’, assinado pelo presidente Lula, para em caso de sua ausência já podermos utilizá-lo na cerimônia de amanhã. Por isso, o verbo não é “usa” mas sim o governo usar o referido termo de posse. Assim, o diálogo foi realizado com base nos princípios republicanos e dentro da estrita legalidade.

Tanto para a grande mídia, quanto na compreensão do ministro Gilmar Mendes em sua decisão, o “caso de necessidade” seria “impedir o cumprimento de ordem de prisão de juiz de primeira instância. Uma espécie de salvo conduto emitido pela Presidente da República⁴⁴”. Importante dizer, ainda, que o ministro relator aceitou partidos políticos como atores legítimos para a tutela de direitos difusos, a exemplo do caso em apreço, discordando de uma decisão sua

⁴³ A decisão do Relator Min. Gilmar Mendes pode ser acessada no link <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308995627&ext=.pdf>

⁴⁴ Excerto da decisão do Relator Min. Gilmar Mendes, de 18/03/2016.

tomada em 2004⁴⁵ e em contraposição à Lei 12.016/09, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e indica orientação em sentido contrário.

À época, discutiu-se a validade dessas gravações como provas, já que foram realizadas após ordem judicial que suspendia os procedimentos no âmbito do processo criminal da 13ª Vara da Seção Judiciária do Paraná⁴⁶. Da mesma forma, a Procuradoria-Geral da República (PGR), ainda que em peça que opina a favor da anulação do ato de nomeação, questionou o STF quanto à concessão da liminar sem ouvir a manifestação prévia da outra parte, que teria até 72 horas para manifestar-se. A dispensa de tal manifestação está prevista apenas em caso de situação de perigo iminente, dano irreparável e perecimento de direito, situação que, segundo a PGR, não existia.

A defesa da nomeação, feita pela Advocacia-Geral da União (AGU), evocou o princípio da divisão funcional do poder, segundo o qual a escolha e nomeação de ministro de Estado são atribuições autônomas do Executivo, não cabendo chancela do Judiciário ou do Legislativo, sobretudo em “período de notória crise política”. A AGU citou que na existência de investigação ou ação penal em curso, o princípio da presunção de inocência deveria ser observado, o que não impediria a nomeação, já que apenas o trânsito em julgado de condenação criminal, por implicar suspensão dos direitos políticos, poderia impedi-la.

A decisão liminar do ministro Gilmar Mendes foi incluída na pauta de julgamento do Plenário em 7 de abril de 2016, mas o STF deliberou adiar o julgamento do MS para que fosse julgado em conjunto com as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 390 e 391, de relatoria do ministro Teori Zavascki, que também questionavam a nomeação do ex-presidente Lula, mas que não serão abordadas neste estudo.

Nesse período de espera, em decorrência da votação no Senado Federal que afastaria Dilma Rousseff da Presidência da República pelos primeiros 180 dias, em 12 de maio de 2016 foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a exoneração de todos os seus ministros, dentre os quais, o ex-presidente Lula, do cargo de ministro chefe da Casa Civil.

Assim, em 16 de maio de 2016 o ministro Gilmar Mendes publicou decisão com o entendimento de que a ação estava prejudicada, tendo em vista a perda de seu objeto.

⁴⁵ RE 196.184, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 27.10.2004.

⁴⁶ Processo nº 5006205- 98.2016.4.04.7000/PR.

Caso 2 - MS 34609 e MS 34615 – questionam a nomeação de Moreira Franco como ministro de Estado

Em 3 de fevereiro de 2017, Wellington Moreira Franco assumiu o cargo de ministro de Estado chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República. Três dias depois, a Rede Sustentabilidade ajuizou um Mandado de Segurança (MS) no STF, questionando o ato do presidente Michel Temer. Na mesma semana, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou o segundo Mandado versando sobre a mesma questão, alegando que

O ato praticado implica intervenção direta, por ato do Senhor Presidente da República, em Órgãos do Poder Judiciário, com **deslocamento de competências e obstrução da Justiça**. E esta é a finalidade da atuação do senhor Michel Temer – modificar a competência, constitucionalmente atribuída, de órgãos do Poder Judiciário. As investigações contra o Sr. Moreira Franco, que tramitam perante a 13ª Vara Federal de Curitiba, seriam deslocadas para a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, instância onde tramitam as investigações da Lava Jato dos privilegiados pelo foro.” (Excerto da petição do MS 34.615 constante do Despacho do Relator Min. Celso de Mello, de 09/02/2017⁴⁷. Grifo nosso).

Ambos os Mandados tinham como argumento o fato de que o objetivo do ato administrativo seria dar foro privilegiado a Moreira Franco, já que às vésperas ele havia sido citado diversas vezes por executivo da construtora Odebrecht no escopo da Operação Lava Jato, em delações premiadas homologadas pelo STF.

A questão suscitou controversas porque uma semana antes, em 2 de fevereiro de 2017, o presidente Michel Temer havia publicado a Medida Provisória nº 768 e enviado uma mensagem ao Congresso Nacional comunicando a extinção de ministérios, de 35 para 26. Ou seja, em um cenário de austeridade e enxugamento de pastas da estrutura governamental, o presidente alçou ao *status* de ministério uma secretaria que não tinha essa categoria e a destinou a Moreira Franco, após ele ter sido citado como intermediador para pagamento de propinas da Odebrecht em 2010 para pessoas do então PMDB.

Diferentemente do processo anterior, no qual a outra parte não foi ouvida, a defesa da Presidência da República foi instada pelo ministro relator Celso de Mello a manifestar-se e o fez dentro de 24 horas, pela denegação do MS e defendendo que o

deferimento da medida liminar poderia ensejar [...] grave lesão à ordem pública administrativa, além de violar frontalmente o princípio da separação dos poderes,

⁴⁷ A decisão do Relator Min. Celso de Mello pode ser acessada no link <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311196927&ext=.pdf>

invadindo drasticamente a esfera de competência do Poder Executivo.” (Excerto da Decisão do Min. Celso de Mello, no âmbito do MS 34.609, de 14/02/2017⁴⁸).

Os Mandados 34609 e 34615 foram distribuídos ao ministro Celso de Mello, que indeferiu ambos os pedidos de liminar em 14 de fevereiro de 2017, alegando que

a nomeação de alguém para o cargo de Ministro de Estado, desde que preenchidos os requisitos previstos no art. 87 da Constituição da República, não configura, por si só, hipótese de desvio de finalidade (que jamais se presume), eis que a prerrogativa de foro – que traduz consequência natural e necessária decorrente da investidura no cargo de Ministro de Estado (CF, art. 102, I, “c”) – não importa em obstrução e, muito menos, em paralisação dos atos de investigação criminal ou de persecução penal (Excerto da Decisão do Min. Celso de Mello, no âmbito do MS 34.609, de 14/02/2017⁴⁹).

Ainda, ao contrário da tese da decisão de Gilmar Mendes que suspendeu a nomeação de ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a decisão do ministro relator Celso de Mello entendeu faltar legitimidade ativa aos partidos políticos para que fossem impetrantes de mandados de segurança coletivos, em razão dos limites razoáveis adotados na Lei nº 12.016/2009, não obstante a invocação à decisão monocrática do caso anteriormente discutido, feita pelos impetrantes na petição.

A nomeação foi compreendida por setores da sociedade como manobra para impedir a prisão de Moreira Franco e impactar a celeridade do julgamento, já que as investigações estavam tramitando na 13ª Vara Federal de Curitiba e seriam deslocadas para o STF. Ainda, a questão foi comparada com a nomeação do ex-presidente Lula como ministro da Casa Civil por Dilma Rousseff, quando, conforme exposto no caso anterior, por decisão monocrática do ministro Gilmar Mendes, os efeitos da nomeação foram suspensos, sem que houvesse condenação judicial de Lula ou ação com trânsito em julgado.

Tanto na ação contra a nomeação de Lula como Ministro Chefe da Casa Civil, quanto na ação contra a nomeação de Moreira Franco para o cargo de Ministro Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, os partidos impetrantes argumentaram haver desvio de finalidade com o intuito de proteger os dois nomeados das investigações da Operação Lava Jato, deslocando o foro da 13ª Vara da Seção Judiciária do Paraná para o STF.

Ainda que as demandas dos impetrantes tenham sido muito semelhantes e os argumentos jurídicos de ambos os casos tenham se interceptado em vários pontos, por

⁴⁸ A decisão do Relator Min. Celso de Mello pode ser acessada no link <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311226749&ext=.pdf>

⁴⁹ Idem.

recorrerem às mesmas fontes, a resposta final do STF para os casos foi diversa, em um ínterim de apenas 11 meses, resultando em decisões opostas, a partir das decisões monocráticas dos ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes. O quadro abaixo demonstra comparativamente a questão:

Quadro 4 - Comparação entre os Casos Lula e Moreira Franco

	Caso Lula (MS 34070 e 34071)	Caso Moreira Franco (MS 34609 e MS 34615)
Ministro Relator	Gilmar Mendes	Celso de Mello
Data	Março/2016	Fevereiro/2017
Objeto	Nomeação para ministro de Estado	Nomeação para ministro de Estado
Impetrante	PPS - PSDB	Rede Sustentabilidade - PSOL
Partidos políticos têm legitimidade para impetrar MS coletivos?	Sim	Não
Acusação	Desvio de finalidade na nomeação com o objetivo de garantir foro privilegiado em decorrência de investigações da Operação Lava Jato.	Desvio de finalidade na nomeação com o objetivo de garantir foro privilegiado em decorrência de investigações da Operação Lava Jato.
Houve audiência prévia da outra parte?	Não	Sim
Opinião PGR	A favor do MS	Pendente desde agosto/2017
Defesa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evocou o princípio da separação dos poderes; 2. Evocou o princípio da presunção de inocência. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evocou o princípio da separação dos poderes; 2. Evocou o princípio da presunção de inocência. 3. Disse que o caso é diferente do MS 34.070 (Lula), indicado como paradigma pelo impetrante.
Decisão	<ol style="list-style-type: none"> 1. Deferimento da medida liminar; 2. Suspensão da eficácia da nomeação; 3. Manutenção da competência da justiça em 1ª Instância, na 13ª Vara Federal de Curitiba. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indeferimento da medida liminar.

Fonte: quadro elaborado pela autora com dados extraídos do site oficial do STF

Os exemplos ilustram que decisões monocráticas levam a argumentos divergentes e decisões igualmente opostas em um curto período histórico, inclusive no que tange à interpretação da legislação vigente, a exemplo da Lei nº 12.016/2009, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo, situação aqui abordada pela legitimidade – ou não – de os partidos políticos impetrarem mandados de segurança coletivos.

Os exemplos demonstram, ainda, que cada ministro possui vasto espaço para decidir individualmente sobre os atos de outros Poderes, sem estarem amparados pelo órgão Colegiado do Tribunal, e que suas decisões individuais alteram o *status quo* político, impossibilitando a reação ou retaliação de partes derrotadas.

Fazendo uma comparação sobre a ação dos dois ministros, fica claro que, ao atropelar todos os trâmites normais do processo – inclusive no uso de provas obtidas de forma ilegal – no sentido de proibir a Presidência da República no ato de nomeação de seu ministro, decisões monocráticas por parte de ministros do STF podem ser facilmente capturadas pelo campo político.

Caso 3 – AO 1773 – solicita tutela antecipada para que todos os juízes federais brasileiros recebam ajuda de custo para fins de moradia

Em 19 de abril de 2013, foi protocolado, junto ao STF, a Ação Originária 1773, com pedido de antecipação de tutela para o reconhecimento do direito à ajuda de custo para fins de moradia prevista no inciso II do art. 65 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional Loman (Lei Complementar nº 35/1979). A ação foi ajuizada por Juízes Federais em face da União e foi distribuída ao ministro Luiz Fux.

Em 15 de setembro de 2014, após apreciação por parte da Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério Público Federal (MPF) e Procuradoria-Geral da República (PGR), o ministro deferiu a liminar, de forma que o direito à ajuda de custo para fins de moradia fosse reconhecido, restando ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) regulamentar a matéria⁵⁰. Tratou-se, pois, e uma decisão monocrática.

Entre 2014 e 2018, após seu deferimento liminar, a Ação Originária 1773 continuou seu trânsito recebendo petições de ingresso de *amicus curiae* e juntada de documentos. Em 2018, foi finalmente incluída no calendário de julgamentos do ano, com previsão de ser julgada em 22 de março. Porém, em decorrência de solicitação da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), de levá-la à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF)⁵¹, foi retirada da pauta por uma Decisão exarada em 21 de março de 2018⁵².

Em 26 de novembro de 2018, em mais uma decisão monocrática, o ministro Luiz Fux revogou as tutelas exaradas na Ação Originária 1773, e em mais cinco ações de sua relatoria⁵³, reconhecendo a impossibilidade do recebimento do auxílio-moradia por qualquer membro do

⁵⁰ A Decisão do ministro Luiz Fux que defere a liminar está disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=260475097&ext=.pdf>. Acesso em 03/08/2019.

⁵¹ A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal está prevista no art. 18 do Anexo II ao Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, como unidade integrante da Consultoria-Geral da União, que, por sua vez, é Órgão de Direção Superior da AGU.

⁵² A Decisão do ministro Luiz Fux que retira a Ação Originária 1773 de pauta está disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314033184&ext=.pdf>. Acesso em 03/08/2019.

⁵³ Ações Originárias (AO) 1389, 1776, 1946, 1975 e à Ação Cível Originária (ACO) 2511.

Poder Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas, das Procuradorias, dos Tribunais de Contas ou de qualquer outra carreira jurídica que tal auxílio estivesse sendo pago⁵⁴.

Para tanto, justificou formalmente que “impõe-se ao Poder Judiciário o estabelecimento de parâmetros que assegurem o ajuste fiscal das contas públicas”, em razão do quadro de crise do Estado brasileiro⁵⁵. Isso porque, defendeu o ministro, a majoração dos subsídios das carreiras jurídicas, promovida pelas Leis 13.752/2018 e 13.753/2018⁵⁶, implicaria na impossibilidade prática do pagamento do auxílio-moradia.

Visto de maneira puramente processual, como descrito acima, a situação que envolve a apreciação da Ação Originária 1773 parece morosa, como costumeiramente são os processos judiciais no Brasil, porém objetiva, com traços de consciência pública, derivados da dimensão simbólica que um Tribunal Supremo tem. Tanto que, em um evento realizado em uma faculdade de Avaré/SP, na noite do dia em que revogou o direito ao auxílio-moradia, o ministro Luiz Fux chegou a afirmar

“Eu tive conhecimento de que foi sancionado o aumento, que era uma defasagem de muitos anos. O percentual que foi [sancionado] foi de 16%, enquanto a defasagem era de 41%. Eu achei muito justa essa revisão, só que tendo em vista o fenômeno, a crise pela qual estamos passando, não era possível pagar as duas verbas: aumento e auxílio-moradia. Então, resolvi revogar o auxílio-moradia e dar ensejo à incidência do aumento, que desonera o orçamento do Estado” (Portal G1, Temer sanciona reajuste dos ministros do STF, e Fux revoga auxílio-moradia para juízes e MP. Por Marcos Losekann e Mariana Oliveira, 26/11/2018, Brasília⁵⁷).

Ao analisarmos os acontecimentos políticos paralelos ao trâmite dessa Ação, identificamos mais uma situação de *ativismo politicamente engajado* do Supremo, com impactos que reverberaram na sociedade e na imagem do Tribunal, causados por uma decisão individual de um ministro do STF. Ao fim e ao cabo, a revogação do auxílio-moradia foi divulgada pela mídia como resultado de um acordo entre o STF e o Palácio do Planalto para garantir o reajuste dos salários dos ministros. O pior é que, e já antecipando o desfecho do caso, o auxílio-moradia foi reestabelecido algumas semanas depois.

⁵⁴ A Decisão do ministro Luiz Fux que revoga a decisão anterior está disponível em

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339125545&ext=.pdf>. Acesso em 03/08/2019.

⁵⁵ Notícias STF, “Revogadas liminares que autorizavam recebimento de auxílio-moradia por magistrados”. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=396764>. Acesso em 03/08/2019.

⁵⁶ A Lei nº 13.753, de 26 de novembro de 2018, foi sancionada no mesmo dia que a Lei 13.752/2018 e dispõe sobre o subsídio do Procurador-Geral da República. Ambas estão profundamente ligadas ao caso em tela.

⁵⁷ Matéria disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/26/temer-sanciona-reajuste-dos-ministros-stf-e-fux-extingue-auxilio-moradia-para-juizes.ghtml>. Acesso em 03/08/2019.

Passemos a analisar os movimentos do Congresso Nacional. Retornando ao ano de 2015, em 13 de agosto a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados recebeu a Mensagem nº 45 do Supremo Tribunal Federal, assinada pelo então presidente Ricardo Lewandowski, por meio da qual o Tribunal submetia ao Congresso Nacional um projeto de lei sobre reajuste do subsídio de ministro do STF, cujo novo valor deveria ser de R\$ R\$ 39.293,38 (trinta e nove mil, duzentos e noventa e três reais e trinta e oito centavos), a partir de 1º de janeiro de 2016⁵⁸.

Ao Projeto de Lei foi atribuído o número 2646/2015 e a proposição seguiu tramitação nas Comissões competentes, porém sem aprovação no ano de 2015 para produzir efeitos a partir de 1º de janeiro de 2016, como a Mensagem nº 45 do STF pretendia.

Em abril de 2016, foi apresentado Requerimento de Urgência para a tramitação do PL 2646/2015 que foi, por fim, aprovado na Câmara dos Deputados em sessão deliberativa extraordinária no dia 1º de junho de 2016 e, conforme prevê o processo legislativo, a proposição foi encaminhada ao Senado Federal para apreciação.

No Senado Federal, a proposição foi renomeada Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 27, de 2016, onde permaneceu tramitando em Comissões, sem destaque em Plenário, até novembro de 2018, quando efetivamente foi votada e aprovada no dia 7.

Remetida à sanção presidencial, havia dúvidas quanto ao posicionamento do Poder Executivo, em vista das críticas que a proposta vinha recebendo. Primeiro por tratar-se de aumento de salários da cúpula do Poder Judiciário, em meio a um cenário de crise econômica e ajuste fiscal, depois pela preocupação da equipe do governo de Michel Temer e do presidente Jair Bolsonaro, que já estava eleito, com os impactos desse aumento nas contas públicas para os anos seguintes.

O reajuste dos salários de ministros do STF dispara automaticamente aumento de subsídios para várias carreiras, já que funciona como teto para o serviço público. Uma vez elevado, viabiliza que servidores recebam um valor maior de gratificações e verbas extras que até então estavam contidas por ultrapassarem o teto, em todos os entes da Federação. É um sistema complexo de vinculações automáticas nas três esferas de governo.

Alguns Senadores se posicionaram de maneira dura, a exemplo de Cristovam Buarque (PPS-DF), que disse tratar-se de “pedalada explícita” e “irresponsabilidade fiscal”, ou de

⁵⁸ A Mensagem nº 45 do STF, de 13 de agosto de 2015, encontra-se disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1371556&filename=Tramitacao-PL+2646/2015. Acesso em 03/08/2019.

Roberto Requião (PMDB-PR), para quem “falta transparência nos salários da Justiça”, pois apresentam vencimentos de mais de R\$ 60 mil, extrapolando o teto constitucional⁵⁹.

Do outro lado, Senadores a favor da proposição afirmavam “acreditar na vontade do Judiciário de acabar com o auxílio-moradia e outros penduricalhos”, ao tempo que votaram favoravelmente para “não trincar a relação entre os poderes”, a exemplo do que disse o Senador Renan Calheiros⁶⁰.

O relator da proposta no Senado, o Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE), chegou a afirmar que havia um compromisso firmado pelo STF de extinguir o auxílio-moradia, anulando, assim, o impacto existente e que, por isso, e pelo fato de os membros do STF e da magistratura federal estarem há muitos anos sem reajuste em seus subsídios, considerava que o projeto deveria ser aprovado⁶¹.

A fala acima nos permite inferir que houve uma negociação entre o STF e o Senado Federal. E, na mesma linha, segundo informado pelo jornal Folha de S. Paulo, a extinção do auxílio moradia foi parte de um acordo firmado entre o presidente do Supremo, ministro Dias Toffoli, o ministro Luiz Fux, e o então presidente da República, Michel Temer, em reunião no dia 14 de novembro de 2018, na qual teria ficado acertado que, em troca do reajuste salarial de 16,38%, o tribunal revogaria o auxílio moradia⁶².

Finalmente, o PLC nº 27/2016 foi sancionado pelo ex-presidente Michel Temer e convertido na Lei nº 13.752, de 26 novembro de 2018, após intensas negociações entre o STF, Congresso Nacional e o Palácio do Planalto. No mesmo dia, conforme visto na primeira parte deste caso, o ministro Luiz Fux revogou o auxílio-moradia, em consonância com os acordos firmados.

É interessante notar que, ainda que fosse insuficiente pela ótica formal da gestão pública orçamentária, a problematização financeiro-orçamentária se a variável “auxílio-moradia” equivaleria à variável “reajuste salarial de 16,38%” não apareceu no debate público. A questão

⁵⁹ Portal do Senado Federal, notícia “Senado Aprova aumento para STF e Ministério Público”, de 07/11/2018. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/11/07/senado-aprova-aumento-para-stf-e-ministerio-publico>. Acesso em 03/08/2019.

⁶⁰ idem

⁶¹ Portal G1. “Senado aprova aumento de salário, e ministros do STF vão passar a ganhar R\$ 39,2 mil”. Por Gustavo Garcia e Zileide Silva, 07/11/2018, Brasília. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/07/senado-aprova-aumento-de-16-para-ministros-do-supremo-tribunal-federal.ghtml>. Acesso em 03/08/2019.

⁶² Jornal Folha de S. Paulo. “Fux, ministro do Supremo, revoga auxílio-moradia de magistrados”, de 26/11/2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/fux-ministro-do-supremo-revoga-auxilio-moradia-de-magistrados.shtml>. Acesso em 03/08/2019.

orçamentária ficou restrita à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE) que, inclusive, emitiu parecer contrário ao PLC nº 27/2016.

O parecer da CAE, além de citar inconsistências nas estimativas apresentadas pelo Poder Judiciário, alegando que não estariam adequadas aos valores autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA), trouxe uma estimativa da Consultoria de Orçamento do Senado, que calcula um impacto financeiro anual superior a R\$ 4,5 bilhões, com consequências de monta aos estados federados. Segundo o estudo, apenas com a elevação dos subsídios da magistratura estadual haveria um impacto superior a R\$ 1,23 bilhão, enquanto a elevação do teto implicaria em um custo adicional superior a 1 bilhão aos estados (Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos, de 22/08/2016, p. 10⁶³).

O relator do parecer, o Senador Ricardo Ferraço (PSDB-ES), defendeu seu voto contrário explicando que

“Nesta situação, a maior parte da população brasileira não está lutando por reajustes, mas sim para manter os seus empregos (...). A conjuntura econômica atual de grave crise exige a necessidade de um sacrifício compartilhado por toda a sociedade, inclusive da parcela mais bem remunerada do setor público, que não sofre as mazelas do desemprego, em função da estabilidade. O Congresso deve se pautar pela realidade e pelos clamores da sociedade e **não ceder às pressões de grupos corporativos organizados** (Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos, de 22/08/2016, p. 13 e 14. Grifo nosso).

Vencido, enfim, o relator, e a despeito das implicações orçamentárias apontadas no parecer, os acontecimentos que se seguiram após a sanção da Lei 13.752, de 26 novembro de 2018, demonstraram que os acordos firmados para sua aprovação não se sustentaram ou, em uma percepção mais crítica, foram desenhados para não serem adotados.

Rememorando o contexto no qual se deu toda a discussão, a premissa era, segundo a própria Decisão do ministro Luiz Fux,

(...) é de se reconhecer, diante do quadro de crise profunda pelo qual o Estado brasileiro está passando e a recomposição dos subsídios, a impossibilidade prática do pagamento do auxílio-moradia nos moldes em que inicialmente fora deferido aos magistrados e às carreiras jurídicas que, por simetria, percebem a parcela indenizatória em conjunto com a majoração do subsídio resultante do recente reajuste sancionado (Leis n.º 13.752/2018 e n.º 13.753/2018), terminando por acarretar impactos orçamentários insustentáveis. Portanto, numa análise pragmática, não há como escapar da impossibilidade, **no momento**, das carreiras jurídicas afetadas pelo recente reajuste verem tutelado o pagamento do auxílio-moradia nos moldes assegurados pela liminar deferida e em acúmulo com a recomposição salarial. No **atual estado das coisas**, impõe-se ao Poder Judiciário o estabelecimento de parâmetros que assegurem

⁶³ Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos, de 22/08/2016, disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3576257&ts=1559743937617&disposition=inline>. Acesso em 04/08/2019.

o ajuste fiscal das contas públicas (Decisão do ministro Luiz Fux, de 26/11/2018, p. 26⁶⁴. Grifo nosso).

Ao avaliar a Ação Originária 1773 a partir de um espectro circunstancial ligado “ao atual estado das coisas”, o ministro Luiz Fux apenas revogou a liminar, ou seja, a Decisão tomada para a “extinção” do auxílio-moradia foi de caráter temporário. Uma opção seria declarar a inconstitucionalidade do auxílio-moradia.

Ainda, a exemplo do deferimento da liminar em 2014, na decisão de 2018 o ministro também atribuiu ao CNJ a responsabilidade de regulamentar a matéria. Assim foi feito. Como o benefício está previsto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional, na última sessão do CNJ do ano, em 18 de dezembro de 2018, o Colegiado aprovou, por unanimidade, a Resolução nº 274, que regulamenta o pagamento do auxílio-moradia no Poder Judiciário Nacional, no valor máximo de R\$ 4.377,73 (quatro mil, trezentos e setenta e sete reais e setenta e três centavos)⁶⁵.

O fato ocorreu menos de um mês depois da sanção da Lei n.º 13.752/2018. Assina a Resolução o ministro Dias Toffoli, o mesmo que, segundo o jornal Folha de S. Paulo, negociou a extinção do auxílio-moradia em troca do reajuste salarial de 16,38% com o ex-presidente Michel Temer, em reunião do dia 14 de novembro de 2018.

A Resolução traz critérios que, no entendimento do Conselho, seriam mais restritivos, tais como: que não haja imóvel funcional disponível ao magistrado; que cônjuge ou qualquer pessoa que resida com o magistrado não ocupe imóvel funcional; que o magistrado ou cônjuge não tenha imóvel próprio na comarca em que vá atuar; que o magistrado esteja exercendo suas funções em comarca diversa do que a sua original; que o dinheiro seja gasto exclusivamente com moradia.

De toda forma, a decisão monocrática do ministro Luiz Fux foi entendida como uma brecha para que o auxílio-moradia retornasse logo em seguida à aprovação do reajuste salarial. A imprensa repercutiu que essa brecha só foi possível porque a decisão foi tomada individualmente. Segundo o Portal UOL notícias, a revogação das liminares de 2014 foi criticada nos bastidores do STF, pois alguns ministros entenderam que o tema devia ter sido analisado pelo Plenário, para que se tivesse uma decisão colegiada. Nessa situação havia a possibilidade, inclusive, de o benefício ter sido declarado inconstitucional⁶⁶.

⁶⁴ A Decisão do ministro Luiz Fux que retira de 26/11/2018 está disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339125545&ext=.pdf>. Acesso em 03/08/2019

⁶⁵ A Resolução nº 274, de 18/12/2018, do Conselho Nacional de Justiça está disponível em <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2792>. Acesso em 04/08/2019.

⁶⁶ Notícias UOL. “Resolução do CNJ prevê auxílio-moradia de até R\$ 4,3 mil para magistrados”, por Rafael Moraes Moura e Amanda Pupo, 17/12/2018, Brasília. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas->

Assim como nos casos que questionam a nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva e Moreira Franco (Caso 1 e 2 acima), este estudo sobre o processo referente a Ação Originária 1773 reafirma que cada ministro possui vasto espaço para decidir individualmente sobre os atos que impactam outros Poderes, sem amparo do órgão Colegiado do Tribunal. Neste caso, em específico, o impacto foi não só sobre os outros Poderes do nível federal, como alcançou, também, Poderes de outros entes federados.

A atuação dos ministros Luiz Fux e Dias Toffoli não deixa dúvida sobre o caráter politicamente engajado da atuação do STF. Ademais, a possibilidade de se tomar uma decisão com tamanhas consequências para toda a administração pública do país, de maneira monocrática, abre espaço para que tais decisões, por serem tomadas isoladamente, estejam expostas a interferências e apropriações pelo campo político.

A linha do tempo abaixo pretende facilitar a visão dos fatos ocorridos dentro de uma perspectiva temporal.

Figura 1 - Linha do Tempo Caso 3 - AO 1773

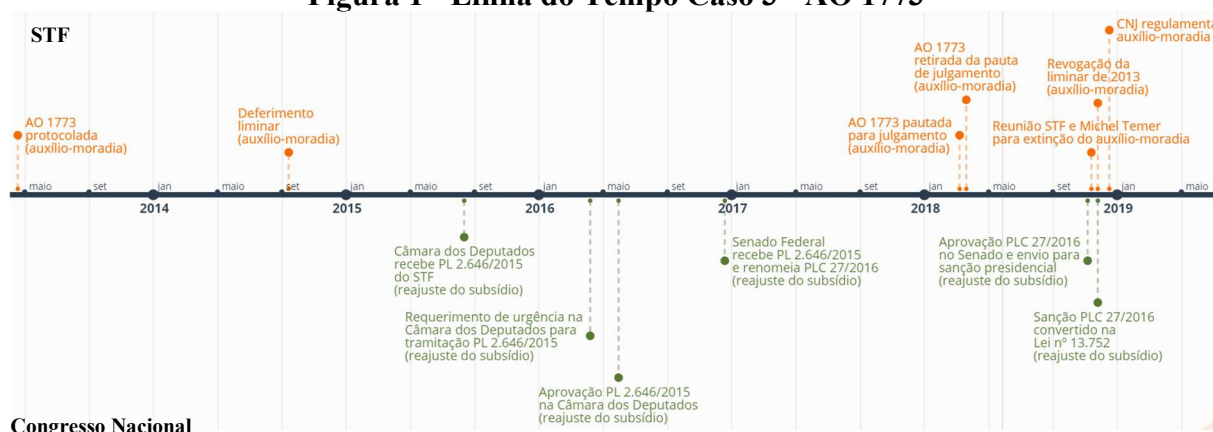


Figura elaborada pela autora com a ferramenta Time Graphics⁶⁷, com os dados do caso 3.

4.2 Pedido de vista

Os pedidos de vista consistem em um mecanismo para retirada de um processo da pauta de julgamento da Corte, a pedido de magistrados que dizem necessitar de mais tempo para estudar o assunto antes de proferirem seu voto.

[noticias/agencia-estado/2018/12/17/resolucao-do-cnj-preve-auxilio-moradia-de-ate-r-43-mil-para-magistrados.htm](https://www.gazetadopovo.com.br/noticias/agencia-estado/2018/12/17/resolucao-do-cnj-preve-auxilio-moradia-de-ate-r-43-mil-para-magistrados.htm). Acesso em 04/08/2019.

⁶⁷ A Ferramenta Time Graphics é de uso gratuito limitado e está disponível em www.timegraphics/pt.

Tal instituto ocorre somente durante julgamentos coletivos, portanto, podem ocorrer durante os julgamentos colegiados, ou seja, nas Turmas e no Plenário.

Qualquer ministro pode fazê-lo durante o julgamento, até o final da análise do caso. É possível que mais de um ministro peça vista do mesmo processo, ao mesmo tempo ou em fases diferentes do julgamento. Ainda, é possível que um ministro peça vista depois de já ter proferido seu voto.

Quando acontece o pedido de vista, o julgamento é interrompido e o processo é encaminhado para o gabinete do ministro solicitante. Mesmo que já haja maioria de votos, o julgamento não provoca efeito prático. No caso de aposentadoria de um juiz, ou vacância do cargo, cabe a quem o substituir levar os casos de volta ao Plenário.

Os normativos internos do STF estabelecem que o ministro que pedir vista dos autos terá dez dias para devolvê-lo, contados a partir da data em que os receber em seu gabinete, para que o julgamento prossiga na segunda sessão ordinária que se seguir à devolução. Caso o processo não seja devolvido nesse prazo, ocorre a prorrogação automática por mais dez dias, exceto nos casos em que o processo envolver réu preso⁶⁸. Ao final desse período, o presidente do Tribunal ou da Turma comunicará ao Ministro o vencimento do referido prazo. Em suma, atualmente o prazo normativo é de até 20 dias.

O procedimento de pedidos de vista é regulado pelo Art. 134 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, que determina:

Art. 134. Se algum dos Ministros pedir vista dos autos, deverá apresentá-los, para prosseguimento da votação, até a segunda sessão ordinária subsequente (RISTF, Art. 134).

O Art. 134 do RISTF é complementado pela Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003 (Anexo IV), que o regulamenta, e pela Resolução nº 322, de 23 de maio de 2006 (Anexo V), que altera dispositivos da Resolução nº 278. Ao compilarmos em uma única versão os dispositivos vigentes que interessam a esta pesquisa, temos:

Art. 1º O Ministro que pedir vista dos autos **deverá devolvê-los no prazo de 10 (dez) dias**, contados da data que os receber em seu Gabinete. **O julgamento prosseguirá na segunda sessão ordinária que se seguir à devolução**, independentemente da publicação em nova pauta.

§ 1º Não devolvidos os autos no termo fixado no caput, **fica o pedido de vista prorrogado automaticamente por 10 (dez) dias**, findos os quais a Presidência do Tribunal ou das Turmas comunicará ao Ministro o vencimento do referido prazo.

⁶⁸ Essa exceção é em atendimento ao Art. 2º da Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003 (Anexo IV).

Art. 2º Não se dará a prorrogação automática prevista no § 1º do artigo anterior quando se tratar de **processo de réu preso**, caso em que findo o prazo do caput do art. 1º será feita a comunicação ao Ministro.” (grifos nossos).

As principais diferenças entre as Resoluções nº 278 e nº 322 é que essa segunda exclui a possibilidade de renovação justificada de mais 10 dias (prevista anteriormente no Art. 1º, § 1º, e que resultava em 30 dias de prazo normativo), assim como retira o poder do presidente do Supremo e das Turmas de requisitar o processo e colocá-lo em pauta após o prazo de vista vencer (previsto anteriormente no Art. 1º, § 2º).

A alteração da Resolução refletiu a prática corrente, já que, segundo esclarece o III Relatório Supremo em Números, “o ato revogou o § 2º da Resolução 278, efetivamente suprimindo uma regra que a prática do Tribunal já havia desbancado” (FALCÃO, HARTMANN e CHAVES, 2014, pp. 92).

Assim, considerando os textos normativos, tem-se uma oscilação entre 20 e 30 dias de prazo para a apreciação do pedido de vista a partir do ano 2003, e uma total omissão com relação às implicações que a sua não observação acarretaria aos ministros ou ao próprio Tribunal. Além disso, nas regras atuais os presidentes do Tribunal e das Turmas não têm poder para negar o pedido de vista a um ministro que o solicite, mesmo que já haja maioria para decidir um caso⁶⁹.

Não há muitos estudos estatísticos sobre o pedido de vista, nem sobre suas eventuais motivações. O Projeto Supremo em Números, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), no entanto, fez contribuições importantes com relação à temática⁷⁰. O III Relatório Supremo em Números mostra que de 1988 até o final de 2013, 2.987 pedidos de vista haviam sido formulados pelos ministros do STF, dentre os quais, 124 não haviam sido devolvidos. O destaque é que, para os já devolvidos, 2.215 foram feitos fora do prazo, com uma média de 346 dias de duração (FALCÃO, HARTMANN e CHAVES, 2014, pp. 92-93).

A fim de atualizar essas estatísticas, buscamos informações que pudessem possibilitar a construção histórica de 2014 até o fim de 2019, mas estão disponibilizadas no site oficial do

⁶⁹ Para modificar o regimento do STF, um dos ministros deve apresentar uma proposta e ela deve ser apoiada por maioria absoluta dos magistrados (seis, no mínimo). O ministro Luís Roberto Barroso já apresentou, em entrevistas, uma proposta para modificar essa regra. Ele sugere acabar com os pedidos de vista e definir a pauta de julgamento com seis meses de antecedência, de forma que todo mundo possa se preparar antecipadamente para o voto. Em 26 de junho de 2019, a Comissão de Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado aprovou Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 82/2019, que determina que pedidos de vista terão duração máxima de quatro meses.

⁷⁰ Além do III Relatório Supremo em Números, há uma pesquisa de 2010 com recorte nos pedidos de vista realizados entre 05/10/88 e 30/06/2010 em ações de controle concentrado de constitucionalidade. Ver PEREIRA, Saylor Alves. Os Pedidos de Vista no Supremo Tribunal Federal: Uma análise quantitativa nos casos de controle concentrado de constitucionalidade. Monografia de Conclusão de Curso. Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público-SBDP. São Paulo, 2010. Disponível em: http://sbdp.org.br/arquivos/monografia/177_Monografia_Saylor_Pereira.pdf. Acesso em 30/06/2019.

STF apenas os números referentes aos ministros que compõem atualmente o Tribunal, o que inviabiliza o levantamento das informações, dadas as alterações do colegiado ao longo dos anos. Desta feita, por razão de coerência metodológica, a solução encontrada foi fazer um recorte para os anos de 2018 e 2019, período no qual a composição do Tribunal foi constante.

Conforme explicado acima, o prazo atual do pedido de vista é de 20 dias. Não obstante, para preservar a comparabilidade com os dados do III Relatório Supremo em Números utilizou em suas estatísticas, qual seja, 30 dias para a devolução dos pedidos de vista, sempre que possível faremos o recorte dos pedidos que foram devolvidos entre 21º e 30º dia, dentro do universo dos pedidos devolvidos em atraso.

A Tabela 2, a seguir, é a fonte das informações que serão trabalhadas nas próximas páginas. Ela traz o quantitativo dos pedidos de vista solicitados nos anos de 2018 e 2019 pelo Plenário, 1ª Turma e 2ª Turma totalizados e individualizados por ministros.

Tabela 2 - Pedidos de vista do STF em 2018 e 2019

Ministra/o	Dentro do prazo		Fora do Prazo				Pendentes		Prejudicadas		Quantidade		Subtotal por Ministra/o
	2018	2019	2018		2019		2018	2019	2018	2019	2018	2019	
	≤ 20 dias	≤ 20 dias	21≤ 30 dias	> 30 dias	21≤ 30 dias	> 30 dias							
Alexandre de Moraes	40	47	7	32	10	61	0	0	0	0	79	118	197
Cármem Lúcia	1	3	0	5	1	8	1	18	0	0	7	30	37
Celso de Mello	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dias Toffoli	11	3	7	9	1	1	5	14	0	0	32	19	51
Edson Fachin	69	31	0	2	0	0	0	0	0	2	71	33	104
Gilmar Mendes	39	25	2	40	10	26	15	20	1	0	97	81	178
Luiz Fux	2	4	4	31	3	34	2	10	0	0	39	51	90
Marco Aurélio	12	16	1	0	0	0	0	2	0	0	13	18	31
Ricardo Lewandowski	12	2	0	7	1	0	1	8	0	2	20	13	33
Roberto Barroso	4	3	2	15	2	24	4	8	2	0	27	37	64
Rosa Weber	3	8	1	3	2	1	0	0	0	0	7	11	18
Subtotal	193	142	24	144	30	155	28	80	3	4	392	411	-
	335		168		185		108		7		392	411	
			353										
Total	803												

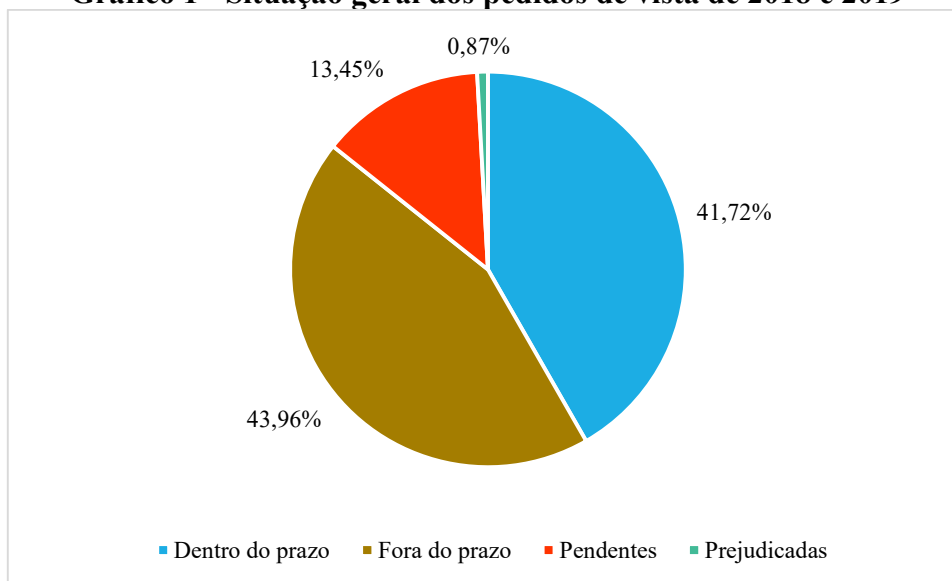
Fonte: tabela elaborada pela autora com dados extraídos da planilha recebida formalmente do STF, tendo por referência final, para a classificação “pendentes”, o dia 20/06/2020.

Observações à Tabela 2:

- 1) A planilha recebida formalmente pelo STF contém 804 registros de pedido de vista. Em um caso específico, referente ao HC-169880, identificamos que apesar de constar da planilha, o registro foi lançado indevidamente no processo e está riscado. Por isso, o nosso total considerado é de 803 registros.
- 2) Em “prejudicadas” classificamos 7 processos cujo andamento impossibilitou a análise, a saber:
 - a. ARE-1168938: o processo está com o status “transitado em julgado” sem o registro de devolução do pedido de vista.
 - b. HC-156583: após o pedido de visa na 2ª Turma, matéria foi encaminhada ao Plenário, sem o registro de devolução do pedido de vista.
 - c. HC-156583: após o pedido de visa na 2ª Turma, matéria foi encaminhada ao Plenário, sem o registro de devolução do pedido de vista.
 - d. HC-169535: o processo está com o status “transitado em julgado” sem o registro de devolução do pedido de vista.
 - e. Inq-3404: o processo está com o status “transitado em julgado” sem o registro de devolução do pedido de vista.
 - f. Pet-7321: após o pedido de vista, o julgamento foi convertido em diligência, sem o registro de devolução do pedido de vista.
 - g. Rcl-24770: o processo está com o status “transitado em julgado” sem o registro de devolução do pedido de vista.

Ao longo dos anos 2018 e 2019, foram feitos 803 pedidos de vista. O Gráfico 1, abaixo, demonstra que a proporção dos pedidos devolvidos fora do prazo e ainda pendentes é a maioria dos casos, somando 57,41% de situações em desconformidade com o Regimento. Em especial, frisamos os 108 pedidos que ainda se encontravam pendentes no dia 20 de junho de 2020, ou seja, 13,45% do total⁷¹.

Gráfico 1 - Situação geral dos pedidos de vista de 2018 e 2019



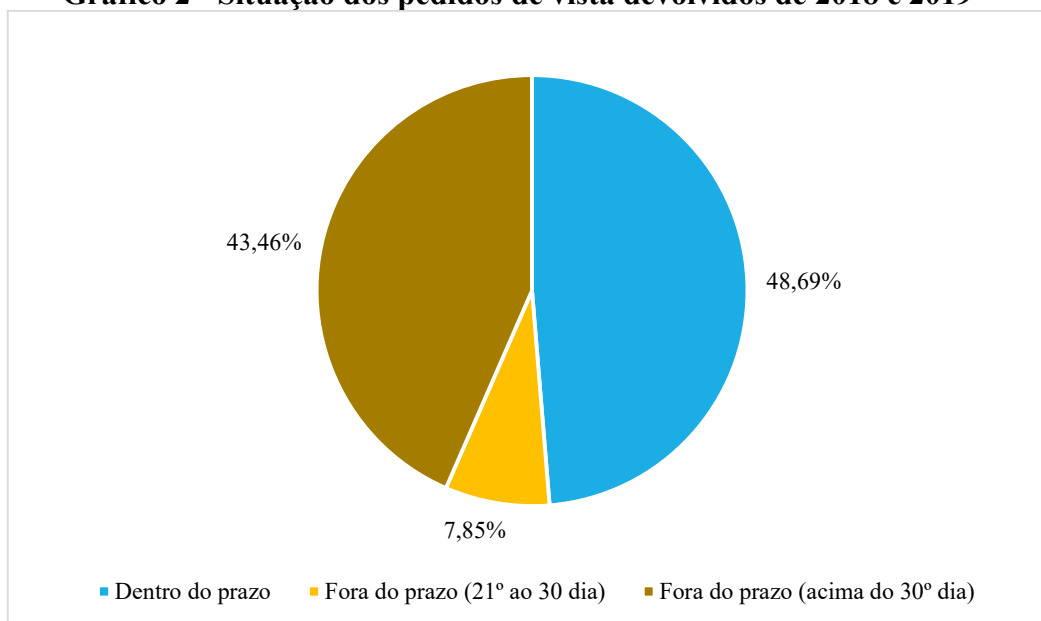
Fonte: gráfico elaborado pela autora com dados extraídos da planilha recebida formalmente do STF, tendo por referência final, para a classificação “pendentes”, o dia 20/06/2020.

Em outras palavras, a maior parte dos pedidos de vista está em desconformidade com o previsto na estrutura regimental do órgão, demonstrando que a prática se sobrepõe à norma, sem maiores consequências tanto ao STF, quanto aos seus ministros de maneira individualizada.

O Gráfico 2, a seguir, permite visualizar que, considerando o montante de 688 pedidos devolvidos, 353 foram feitos com atraso, ou seja, 51,30% foram devolvidos, porém em desconformidade com o regimento. É de se destacar que 299 pedidos, totalizando um percentual de 43,46% dos pedidos devolvidos, extrapolaram o limite de 30 dias regulamentares de outrora, conforme regra anterior a maio de 2006, cujo prazo é o mais alto que o regimento interno já permitiu.

⁷¹ Vale o registro de que no montante de 803 pedidos de vista há 7 classificados como “prejudicados”, significando 0,87% do total.

Gráfico 2 - Situação dos pedidos de vista devolvidos de 2018 e 2019



Fonte: gráfico elaborado pela autora com dados extraídos da planilha recebida formalmente do STF, tendo por referência final, para a classificação “pendentes”, o dia 20/06/2020.

Outra informação interessante que é possível extrair da Tabela 2, é o perfil de utilização de cada ministro com relação ao pedido de vista. Para nos apoiar nessa avaliação, primeiramente elaboramos a Tabela 3, adiante, com o *ranking* dos ministros com relação à utilização do instrumento pedido de vista nos anos 2018 e 2019.

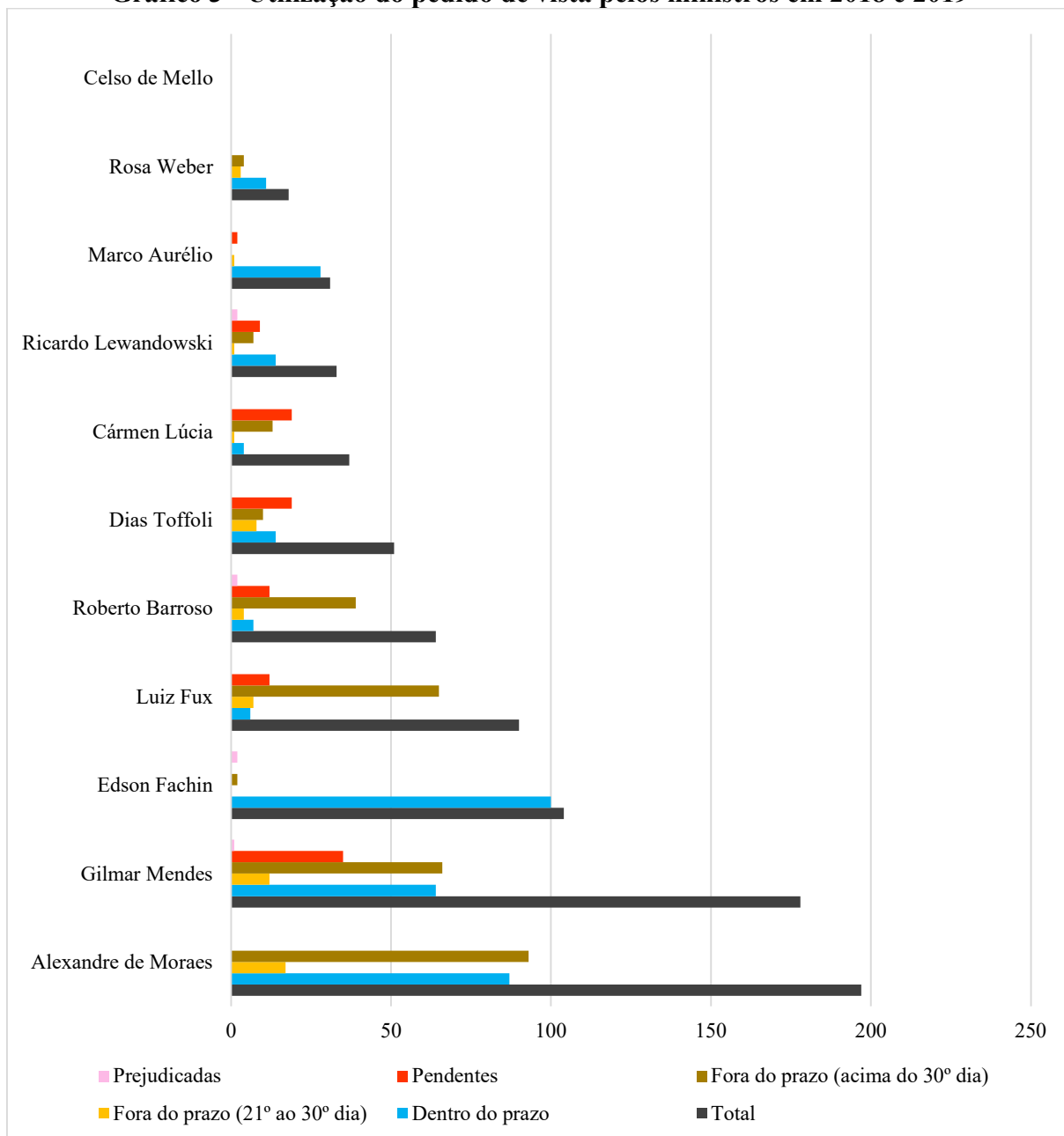
Tabela 3 - Ranking dos ministros com relação à utilização de pedidos de vista em 2018 e 2019

Ranking	Ministra/o	Nº pedidos de vista		
		2018	2019	Total
1º	Alexandre de Moraes	79	118	197
2º	Gilmar Mendes	97	81	178
3º	Edson Fachin	71	33	104
4º	Luiz Fux	39	51	90
5º	Roberto Barroso	27	37	64
6º	Dias Toffoli	32	19	51
7º	Cármem Lúcia	7	30	37
8º	Ricardo Lewandowski	20	13	33
9º	Marco Aurélio	13	18	31
10º	Rosa Weber	7	11	18
11º	Celso de Mello	0	0	0

Fonte: tabela elaborada pela autora com dados extraídos da planilha recebida formalmente do STF.

Mais importante do que o *ranking* de utilização do pedido de vista, ou a quantidade de vezes que cada ministro utilizou essa ferramenta de poder, é o comportamento de cada ministro com relação à previsão normativa. O Gráfico 3, abaixo, ilustra comparativamente essa questão.

Gráfico 3 - Utilização do pedido de vista pelos ministros em 2018 e 2019



Fonte: gráfico elaborado pela autora com dados extraídos da planilha recebida formalmente do STF, tendo por referência final, para a classificação “pendentes”, o dia 20/06/2020.

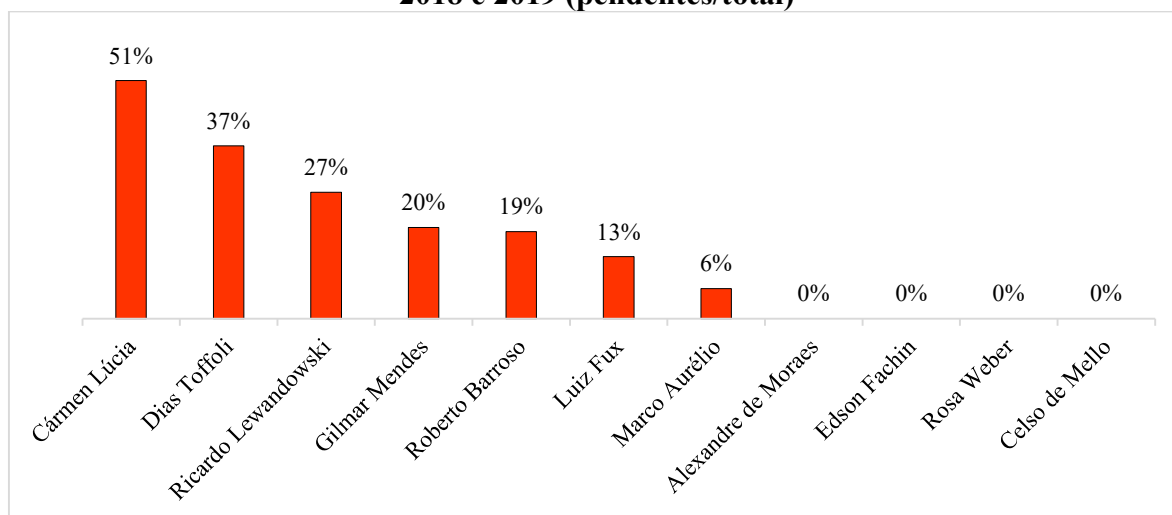
A partir do comportamento dos ministros do STF nos anos de 2018 e 2019 com relação ao pedido de vista, é possível depreender, do Gráfico 3, que todos utilizam esse instrumento fora dos padrões previstos no Regimento Interno, com exceção do ministro Celso de Mello, que não possui registros de pedidos de vista.

Não obstante, nem todos fazem da quebra do regimento uma rotina. Ao analisarmos o gráfico 3, identificaremos visualmente que as linhas preta (total) e azul (devolvidos dentro do prazo) dos ministros Edson Fachin e Marco Aurélio se aproximam bastante, indicando que ambos foram os mais estritos nesse sentido. O ministro Edson Fachin registrou 2 pedidos devolvidos fora do prazo e, o ministro Marco Aurélio registrou 1 único pedido fora do prazo.

É interessante apontar, também, que diferente do que se pode imaginar, uma maior quantidade de pedidos de vista solicitados não implica, necessariamente, no maior número de desconformidades. Por exemplo, o ministro Marco Aurélio e o ministro Edson Fachin são os que apresentam o menor número de desconformidades no período analisado, mas diferem bastante na quantidade de pedidos de vista solicitados. Enquanto o ministro Marco Aurélio fez apenas 31 pedidos no período, figurando na 9ª colocação do *ranking* de utilização do pedido de vista, o ministro Edson Fachin solicitou um total de 104 pedidos de vista, nenhum deles pendente, e ocupa a 3ª colocação.

O mesmo não se pode falar sobre os ministros Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski, por exemplo. O Gráfico 4, adiante, indica a classificação dos ministros segundo o percentual de pedidos de vista pendentes (pedidos pendentes sobre o total solicitado). Proporcionalmente, esses três ministros levaram ao extremo o descumprimento da norma e mantiveram mais de 25% de seus pedidos de vista sem devolução.

Gráfico 4 - Classificação dos ministros segundo % de pedidos de vista pendentes em 2018 e 2019 (pendentes/total)



Fonte: gráfico elaborado pela autora com dados extraídos da planilha recebida formalmente do STF, tendo por referência final, para a classificação “pendentes”, o dia 20/06/2020.

O destaque é para a ministra Cármen Lúcia, que chegou à marca de 51%, apesar de figurar em sétimo lugar no ranking, tendo feito apenas 37 pedidos de vista nos anos de 2018 e

2019. Ao destacarmos esse resultado, não pretendemos inferir que a ministra em questão possa ser apontada como a maior descumpridora do regimento, sobretudo em função dos seus números, que são mais baixos quando comparados aos demais. Pretendemos, tão somente, demonstrar que agir em desconformidade com o regimento é uma prática corrente no STF.

Para além do não cumprimento dos normativos, o que por si só já enseja um problema na estrutura do STF e no comportamento de seus membros, essa não observância pode levar a uma utilização não recomendável do instituto do pedido de vista. É o que veremos, a seguir, nos estudos de caso.

Caso 4 - ADI 4650 - declara a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais

Em 11 de dezembro de 2013, o STF iniciou o julgamento da ação sobre financiamento de campanhas eleitorais. A ação foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em 2011, questionando as regras relativas a doações privadas para campanhas eleitorais e partidos políticos, a partir do argumento de que a combinação entre eleições e poder econômico pode ser “uma mistura tóxica”, dentre outros fatores.

A ação questionava dispositivos da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) e da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995), que tratavam de contribuições de pessoas jurídicas e pessoas físicas para campanhas. Segundo as regras vigentes à época, as empresas privadas poderiam fazer doações a campanhas eleitorais ou a partidos até o limite de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

Ainda que tenha chegado ao tribunal em 2011, a ação começou a ser julgada em 11 de dezembro de 2013 e só foi concluída em 17 de setembro de 2015, após dois pedidos de vista⁷².

O primeiro deles veio do então ministro Teori Zavascki, em 12 de dezembro de 2013, após quatro ministros já terem se posicionado pela procedência da ação⁷³. Teori devolveu o processo em 24 de março de 2014, extrapolando o prazo regimental, ainda que considerado o recesso que suspendeu os prazos processuais do Tribunal entre 20 de dezembro de 2013 e 3 de fevereiro de 2014.

⁷² Não se pode inferir que, caso não tivesse havido pedido de vista, as eleições gerais de 2014 poderiam ter ocorrido mediante uma outra regra. O art. 16 da Constituição Federal prevê que “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.” Assim, ainda que o julgamento da ADI 4650 tivesse sido iniciado e finalizado em 11/12/2013, não haveria o período de um ano até o pleito eleitoral de 2014, cujo primeiro turno ocorreu em 5/10/2014.

⁷³ Dias Toffoli, Roberto Barroso, Luiz Fux (relator) e Joaquim Barbosa (presidente).

Tendo sido pautado novamente na sessão de 2 de abril de 2014, o novo pedido de vista foi feito pelo ministro Gilmar Mendes, suspendendo mais uma vez o julgamento. Na ocasião, havia 5 votos pela procedência da ação, 1 voto pela procedência parcial e 1 voto pela improcedência, do ministro Teori Zavascki, autor do primeiro pedido de vista⁷⁴.

Assim, no momento em que ocorreu o segundo pedido de vista, a ação já tinha quórum para ser julgada procedente. No entanto, o pedido de Gilmar Mendes levou à interrupção do julgamento durante um pouco mais de 1 ano e 5 meses. O ministro devolveu os autos apenas em 10 de setembro de 2015, o processo foi retomado em 16 de setembro do mesmo ano e finalizado no dia seguinte.

Finalmente, e como já havia sido sinalizado pelo colegiado, a decisão final do STF foi pela procedência, em parte, do pedido formulado na ADI 4650, ou seja, contra o financiamento privado de campanhas políticas. Como não alcançou o número de votos exigidos pelo artigo 27 da Lei 9.868/99⁷⁵ (de $\frac{2}{3}$ do colegiado, portanto, 8 votos), o Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade⁷⁶ e a decisão foi aplicada a partir das eleições de 2016. Quanto às contribuições de pessoas físicas, essas se mantiveram reguladas pela lei então em vigor.

Conforme detalhado acima, os dois pedidos de vista atrasaram o julgamento da ação em praticamente 1 ano e nove meses. Politicamente, tanto nos textos dos votos dos ministros que optaram pela procedência da ação, quanto na petição inicial ajuizada pelo Conselho Federal da OAB em 2011, há indicativos dos interesses que cercam a questão. Segundo o voto do ministro relator Luiz Fux,

Nos últimos anos, verificou-se uma crescente influência do poder econômico sobre o processo político, como decorrência do aumento nos gastos de candidatos e de partidos políticos durante a competição eleitoral. De acordo com informações apresentadas na Audiência Pública⁷⁷, nas eleições de 2002, os candidatos gastaram, no total, R\$ 798 milhões, ao passo que em 2012, dez anos depois, os valores arrecadados superaram R\$ 4,5 bilhões, um aumento de 471%. Para que se tenha uma magnitude desse crescimento, basta compará-lo com outros indicadores importantes.

⁷⁴ Lewandowski antecipou seu voto pela procedência da ação e Marco Aurélio antecipou seu voto pela procedência parcial.

⁷⁵ O art. 27 da Lei 9.868/99 prevê que “Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

⁷⁶ Votaram pela improcedência da ação os ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes.

⁷⁷ O STF realizou audiência pública sobre o financiamento de campanhas eleitorais, para tratar do tema em questão, em junho de 2013. Para discutir o assunto estiveram presentes professores, advogados, deputados, núcleos de estudos universitários, OAB, diferentes organizações da sociedade civil, dentre outros.

No mesmo período, o PIB brasileiro cresceu 41%, a inflação acumulada foi de 78% (excerto do voto do relator Luiz Fux, p. 25 do Acórdão⁷⁸).

Na petição⁷⁹, o Conselho de Federal da OAB deixa clara a sua preocupação com pleitos eleitorais que envolvem gastos expressivos, pois torna a política demasiadamente dependente do poder econômico e isso seria prejudicial ao funcionamento da democracia já que, segundo a peça, essa “infiltração cria perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção” (pág. 6).

Ainda, em audiência pública sobre o financiamento de campanhas eleitorais, realizada pelo STF em junho de 2013⁸⁰, o cientista político Geraldo Tadeu Monteiro, do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), trouxe à discussão a questão da equalização da competição política e da necessidade de se criar condições de igualdade na competição. Explicando que essa não é uma situação exclusivamente brasileira, já que tem ganhado repercussão em outras partes do mundo, a exemplo da França, Itália e Alemanha, Monteiro apresentou um diagnóstico do financiamento eleitoral no Brasil, a partir de dados oficiais extraídos do *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Segundo o seu levantamento, o Brasil tem um gasto *per capita* de \$10,93, muito acima do gasto de países como a França (\$0,45), da Alemanha (\$2,21) e do Reino Unido (\$0,77), sendo também o país que tem a maior proporção do PIB gasto em campanhas eleitorais, por volta de 0,89%, enquanto os Estados Unidos gasta 0,38%. Além disso, problematiza que tem crescido muito o número de doações a comitês, o que constitui uma forma usual de disfarçar doações a candidatos. Segundo sua pesquisa, entre 2002 e 2012 os gastos em campanhas eleitorais teve um aumento de cerca de 471%. Por fim, mediante os dados estatísticos, o professor afirma que todos aqueles candidatos que se elegeram ou que tiveram mais votos foram os que tiveram mais dinheiro, concluindo que há uma influência nítida do poder econômico nos resultados eleitorais.

⁷⁸ O Acórdão da ADI 4650 está disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>. Acesso em 12/2018.

⁷⁹ A petição inicial está disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em 12/2018.

⁸⁰ As Notas Taquigráficas da audiência pública sobre o financiamento de campanhas eleitorais, realizada pelo STF, trazem os números apresentados pelo cientista político Geraldo Tadeu Monteiro e estão disponíveis em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/NotasTaquigraficasFinanciamentoCampanhas.pdf>. Acesso em 27/7/2019.

Não obstante os interesses políticos significativos envolvidos na questão em julgamento no STF, sobretudo aqueles provenientes de grupos empresariais que efetivamente viabilizaram grandes somas de financiamento privado, concomitantemente à apreciação da ADI 4650 pelo STF tramitava, na Câmara dos Deputados, duas proposições que guardavam relação com a matéria em questão: a Proposta de Emenda à Constituição da reforma política (PEC nº 352/2013), e o PL 5.735/2013, conhecido como “minirreforma política”⁸¹, ambas favoráveis ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais.

Quanto à primeira proposição, a PEC da reforma política foi elaborada pelo Grupo de Trabalho (GT) de Reforma Política, coordenado pelo ex-deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP). A PEC nº 352/2013 foi apresentada em novembro de 2013, mas só teve sua admissibilidade aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 03/02/2015, após período de obstrução dos partidos PT, PV, PCdoB e Psol, tendo ficado aguardando votação de admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) desde 2014.

Pretendendo constitucionalizar o financiamento empresarial, ao definir que “os partidos políticos poderão financiar as campanhas eleitorais com recursos privados, públicos ou com a combinação de ambos”⁸², a PEC 352/2013 era um dos pontos de tensão entre o Palácio do Planalto, na figura da ex-presidenta Dilma Rousseff (PT), e o então Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha (PMDB-RJ), que buscava dar celeridade ao processo em 2015, afirmando que a sinalização da votação de uma reforma política era prioridade para o momento, a fim de que houvesse tempo de aplicação nas eleições de 2016. Tratava-se, portanto, de uma proposição favorável ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais.

Quanto à segunda proposição, o PL 5.735/2013 foi apresentado ao Plenário em 6 de junho de 2013. Entre trâmites em Comissões e arquivamentos, recebeu finalmente parecer favorável na Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania (CCJC) em 25 de março de 2015 e, a partir de então, passou a ter um andamento mais sistemático. Foi definitivamente aprovado no Plenário da Câmara em Sessão Deliberativa Extraordinária no dia 9 de setembro de 2015, exatamente um dia antes de o ministro Gilmar Mendes devolver o pedido de vista da ADI 4650.

⁸¹ O PL 5.735/2013 alterava as Leis nºs 9.504, de 30/09/1997, 9.096, de 19/09/1995, e 4.737, de 15/07/1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.

⁸² Trata-se de texto proposto no Art. 17, § 5º, da PEC 352/2013. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8FC87A99B78B9253063FCAD070125E54.proposicoesWebExterno2?codteor=1176709&filename=PEC+352/2013.

O Projeto da minirreforma política mantinha a possibilidade de doações por parte de pessoas jurídicas a partidos políticos (previsto em seu art. 24-B)⁸³. Logo, assim como a PEC da reforma política, o PL da minirreforma política também era uma proposição favorável ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais, em consonância com a posição do ministro Gilmar Mendes.

A análise dos processos legislativos em questão demonstra que o tempo de embate sobre o tema na Câmara dos Deputados guarda relação com aquele em que o ministro Gilmar Mendes seguiu o seu pedido de vista, extrapolando todo o prazo regimental previsto, tendo sido de abril de 2014 até a devolução dos autos em setembro de 2015, o que o levou a ser criticado por interromper o julgamento por não concordar com a tese e para que o Congresso tomasse sua decisão.

O ministro Gilmar Mendes chegou a afirmar para a imprensa que

“É chato esse papel que eu fiz de pedir vista dos autos, mas eu o fiz com grande consciência" (...). Hoje, quando fomos discutir sobre isso, saberemos muito mais sobre questões importantes, como o que vem sendo exposto na [operação] ‘lava jato’, por exemplo⁸⁴”

Retornando ao PL da minirreforma política, ele foi aprovado na Câmara dos Deputados em 9 de setembro de 2015 e enviado à sanção presidencial com proposição favorável ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais. No dia seguinte, no STF, o ministro Gilmar Mendes devolveu os autos da ADI 4650 e o julgamento do processo foi finalizado no dia 17 de setembro, porém, com decisão contrária ao financiamento privado de campanhas políticas.

Em vista da decisão do STF, a sanção presidencial que converteu o PL da minirreforma política na Lei nº 13.165, de 29/09/2015, vetou o art. 24-B, que falava especificamente sobre o financiamento de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. A mensagem de veto informa que

“A possibilidade de doações e contribuições por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, que seriam regulamentadas por esses dispositivos, confrontaria a igualdade política e os princípios republicano e democrático, como decidiu o Supremo Tribunal Federal - STF em sede de Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI 4650/DF), proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB. O STF determinou, inclusive, que a execução dessa decisão ‘aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento,

⁸³ O Projeto de Lei, tal como fora aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados e encaminhado para a sanção presidencial, encontra-se disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1384481&filename=Tramitacao-PL+5735/2013. Acesso em 27/7/2019.

⁸⁴ Matéria “Para Gilmar Mendes, pedido de vista amadureceu debate sobre financiamento” do sítio Consultor Jurídico. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-abr-24/gilmar-mendes-pedido-vista-amadureceu-debate>. Acesso em 27/7/2019.

independentemente da publicação do acórdão’, conforme ata da 29ª sessão extraordinária de 17 de setembro de 2015.” (Mensagem nº 358, de 29 de setembro de 2015⁸⁵).

Quanto à PEC 352/2013, em junho de 2015 ela foi declarada prejudicada em face da aprovação, em primeiro turno, do Substitutivo oferecido à PEC nº 182/2007 que, por sua vez, foi sofrendo alterações, em meio às disputas políticas, até que se transformou na Emenda Constitucional nº 91/2016, cujo teor trata apenas de estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.

De fato, finda a votação da ADI 4650 no STF em setembro de 2015, que acatava a procedência, em parte, do pedido formulado pelo Conselho de Federal da OAB, não caberia mais discutir o financiamento privado de campanhas eleitorais no Congresso Nacional.

Quaisquer que tenham sido as intenções neste caso, é notável uma coincidência entre o tempo da justiça e o tempo da política em seus resultados práticos. A linha do tempo abaixo pretende facilitar a identificação dessa coincidência, permitindo a visão dos fatos ocorridos dentro de uma perspectiva temporal.

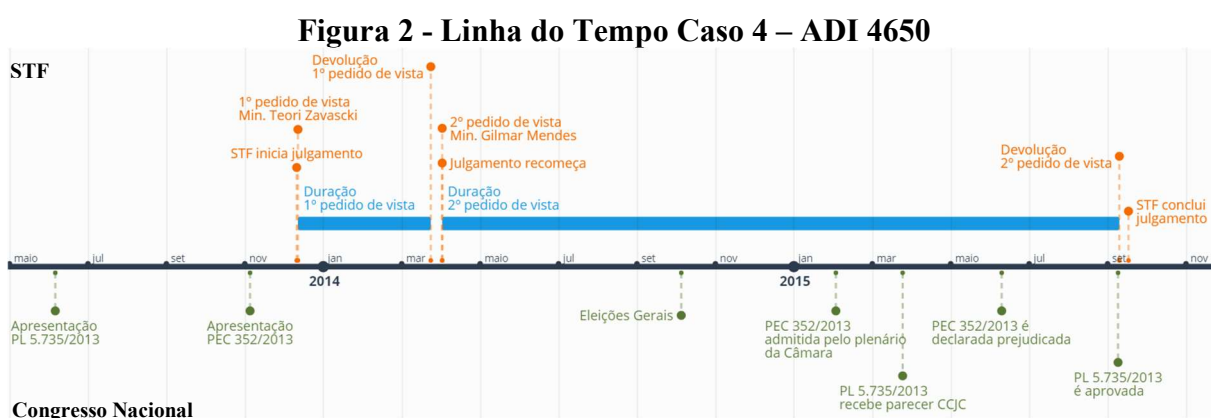


Figura elaborada pela autora com a ferramenta Time Graphics, com os dados do caso 4.

Como visto, o ato de impedir o prosseguimento do julgamento significou, na prática, que houve uma decisão política por meio do uso do pedido de vista por parte do STF. Esse caso ilustra como o instrumento pedido de vista pode influenciar no *timing* de uma decisão. E que julgar ou não um caso em Plenário, em determinado momento, pode significar ganhar ou perder em seu mérito, a depender dos interesses de um ministro e do resultado que se busca.

⁸⁵ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm. Acesso em 27/7/2019.

Caso 5 - AP 937 - Alteração no alcance do foro por prerrogativa de função

A questão de ordem na Ação Penal 937 debate a tese que limita a aplicação do foro por prerrogativa de função, perante o STF, às acusações por crimes cometidos no cargo e em razão do cargo ao qual a Constituição assegura este foro especial. A AP 937 foi proposta pelo Ministério Público Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro em face de Marcos da Rocha Mendes, pela prática do crime de captação ilícita de sufrágio – corrupção eleitoral (art. 299 do Código Eleitoral). O Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TER-RJ) recebeu a denúncia em 30 de janeiro de 2013.

O caso evidenciou a questão do foro por prerrogativa de função por ilustrar como essa prerrogativa constitucional pode ser utilizada inadequadamente, muitas vezes para manipular a jurisdição do tribunal. Segundo notícia publicada no portal do STF⁸⁶, o réu teria cometido o crime quando era candidato à Prefeitura de Cabo Frio e foi denunciado quando já ocupava o cargo de prefeito e, assim, tinha foro no Tribunal Regional Eleitoral (TRE). Com o encerramento do mandato, o TRE declinou da competência para o juízo eleitoral de 1ª instância. Em 2015, o réu foi diplomado como Deputado Federal, então o processo foi encaminhado para o STF. Em seguida, após o término da instrução processual e a inclusão do processo em pauta para julgamento, o réu foi novamente eleito prefeito de Cabo Frio e renunciou ao mandato de Deputado, alterando, uma vez mais, a jurisdição.

O processo chegou ao STF em maio de 2015 e só foi incluído na pauta da 1ª Turma em 13 de dezembro de 2016, às vésperas da suspensão dos prazos processuais de fim de ano, que foi de 20 de dezembro até o dia 31 de janeiro de 2017. Em 15 de fevereiro de 2017, no entanto, em razão da relevância da questão jurídica, antes de proferir seu voto o relator, Ministro Barroso, determinou o envio da ação penal a julgamento pelo Plenário. Em seu despacho ao Plenário, Barroso deu o tom do seu futuro voto e do nível de sensibilidade política da questão, afirmando que “o sistema é feito para não funcionar” já que:

O julgamento da Ação Penal 470 (conhecida como Mensalão) ocupou o Tribunal por um ano e meio, em 69 sessões. Por fim, há razões de justiça: **o foro por prerrogativa é causa frequente de impunidade**, porque dele resulta maior demora na tramitação dos processos e **permite a manipulação da jurisdição do Tribunal**” (Despacho Ministro Luis Roberto Barroso, de 10/02/2017, p. 4⁸⁷, grifo nosso).

⁸⁶ Notícias STF, “Pauta de julgamentos do STF para esta quinta-feira”. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377203>. Acesso em 07/07/2019.

⁸⁷ Despacho do Min. Luís Roberto Barroso, de 10/02/2017, no âmbito da AP 937. Disponível no link <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311235171&ext=.pdf>. Acesso em 07/07/2019.

Finalmente, dois anos depois de sua entrada no STF, a AP 937 foi colocada na pauta da sessão do dia 31 de maio de 2017 e seu julgamento foi finalizado praticamente um ano mais tarde, em 3 de maio de 2018, após dois pedidos de vista que, como de praxe, extrapolaram todos os prazos regimentais previstos.

O primeiro pedido de vista do processo foi feito em 1º de junho de 2017, pelo ministro Alexandre de Moraes, alegando que uma eventual alteração, em consonância com a proposta do relator, traria repercussões institucionais nos Três Poderes e no Ministério Público. Um dia antes, conforme veremos mais à frente, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) com a mesma matéria foi aprovada no Senado e, posteriormente, seguiu para análise da Câmara, onde deveria passar igualmente por dois turnos de votação. O ministro Alexandre também afirmou não ser possível estabelecer conexão entre a criação do foro privilegiado e a impunidade.

Na ocasião, as ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia, e o ministro Marco Aurélio anteciparam seus votos, acompanhando o relator. Por fim, o desfecho do primeiro pedido de vista foi em 29 de setembro de 2017, noventa dias depois do pedido (excluído o período de recesso do mês de julho), quando os autos do processo foram devolvidos.

Em 23 de novembro de 2017 o julgamento foi reiniciado, porém aconteceu o segundo pedido de vista, desta vez pelo ministro Dias Toffoli. No momento, oito ministros já haviam votado a matéria, tendo seis deles acompanhando o relator⁸⁸, e o ministro Alexandre de Moraes, que divergiu parcialmente. Toffoli devolveu o processo apenas em 2018, em 27 de março, extrapolando o prazo regimental mais uma vez. O processo foi retomado em 2 de maio de 2018 e finalizado no dia seguinte.

A decisão final do STF foi pela restrição do foro por prerrogativa de função conferido aos deputados federais e senadores, a ser aplicado apenas a crimes cometidos no exercício do cargo e em razão das funções a ele relacionadas. No final, ficaram parcialmente vencidos os ministros Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli e Gilmar Mendes.

É de se destacar que em seu voto, Dias Toffoli rebateu a alegação de que o STF teria sido conivente com a impunidade, argumentando que até a edição da Emenda Constitucional (EC) 35/2001 o órgão não podia julgar parlamentares, já que era necessária a autorização do Congresso Nacional, que raramente a concedia. O ministro citou como exemplo o caso do deputado Hildebrando Pascoal, que em 1999 foi acusado de liderar um grupo de extermínio no Acre e que, na ocasião, teve seu mandato cassado pela Câmara dos Deputados, em vez de ser julgado pelo STF, e acabou por ser condenado na primeira instância por vários homicídios.

⁸⁸ Rosa Weber, Carmen Lúcia, Marco Aurélio, Fachin, Fux e Celso de Mello.

A sensibilidade política da questão pode ser ilustrada pelas defesas do ministro relator e do ministro Dias Toffoli, que ficou parcialmente vencido. Enquanto o primeiro defende a “eliminação ou redução drástica” do foro privilegiado, por ser “uma reminiscência aristocrática, não republicana, que dá privilégio a alguns sem um fundamento razoável”⁸⁹, o segundo explica que a extensão do foro por prerrogativa de função resultou da influência das oligarquias locais sobre os magistrados de primeiro grau, o que na teoria não aconteceria com relação a juízes de instâncias superiores, mais afastados das políticas regionais.

Ambas as afirmações questionam o papel do judiciário, colocando-o numa situação de volubilidade frente às demandas de grupos privilegiados e de grupos de pressão. Tal entendimento é aprofundado a partir do momento em que a matéria passa a ser avaliada simultaneamente pelo Senado Federal, e suscita, entre os parlamentares, o consenso de que não gostariam que o assunto fosse julgado antes pelo Poder Judiciário, já que seria matéria considerada pertinente ao Poder Legislativo. A suspensão do julgamento, com os pedidos de vista, corrobora essa versão.

Vejamos, agora, o que acontecia no Congresso Nacional com relação à mesma matéria. Em 31 de maio de 2017, dia em que a AP 937 foi colocada na pauta na sessão do STF, o Senado decidiu acelerar e aprovar a PEC 010/2013, que extinguiu o foro especial por prerrogativa de função no caso dos crimes comuns. A proposta de autoria do Senador Álvaro Dias foi protocolada na Casa em 12 março de 2013, mas registrou andamento mais sistemático a partir de 2015, quando a matéria chegou ao STF. Em 31 de março de 2016 foi designado relator na CCJ, de onde saiu em 30 de novembro do mesmo ano em direção ao Plenário.

Finalmente, a PEC 010/2013 foi incluída na pauta do dia e aprovada no Senado no mesmo dia em que foi iniciado o julgamento da matéria no STF, mas ainda era preciso tramitar pela Câmara dos Deputados antes de entrar em vigor. Assim, o pedido de vista do ministro Alexandre de Moraes foi bastante questionado, já que, ao protelar o julgamento, teria agradado aos parlamentares. Na ocasião, foi divulgada na mídia a percepção de que ao pedir vistas do processo, o ministro estaria mostrando fidelidade aos parlamentares aos quais era ligado, auxiliando o ex-presidente Michel Temer e os demais integrantes de sua equipe ministerial, denunciados na Operação Lava Jato.

O argumento acima encontra respaldo no voto do relator Barroso, segundo o qual tal interesse se justificaria pois

⁸⁹ Despacho Ministro Luis Roberto Barroso, de 10/02/2017, no âmbito da AP 937, p. 3-4.

Os frequentes deslocamentos (o “sobe-e-desce” processual) são um dos maiores problemas da prerrogativa, **capazes de embaraçar e retardar o processamento dos inquéritos e ações penais, com evidente prejuízo para a eficácia, a racionalidade e a credibilidade do sistema penal.** Isso alimenta, ademais, a tentação permanente de manipulação da jurisdição pelos réus. Há os que procuram se eleger para mudar o órgão jurisdicional competente, passando do primeiro grau para o STF; há os que deixam de se candidatar à reeleição, com o mesmo propósito, só que invertido: passar a competência do STF para o órgão de primeiro grau. E há os que renunciam para produzir o efeito de baixa do processo, no momento que mais lhes convém. (Voto Ministro Luis Roberto Barroso, item 41. Grifo nosso)⁹⁰.

Quanto à PEC 010/2013 que foi aprovada no Senado Federal em maio de 2017, ao chegar na Câmara dos Deputados, em 6 de junho, foi apensada à PEC 333/2017, que trata da mesma matéria. A diferença principal é que no Supremo a decisão foi pela restrição do foro por prerrogativa de função, conferido aos deputados federais e senadores, a ser aplicado apenas a crimes cometidos no exercício do cargo e em razão das funções a ele relacionadas, enquanto que no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional discute a extinção do foro especial por prerrogativa de função no caso dos crimes comuns.

No mesmo dia em que saiu a decisão do STF, 3 de maio de 2018, um ato da presidência da Câmara constituiu uma Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC 333/2017⁹¹. Ao longo do ano, a Câmara dos Deputados realizou audiências públicas para debater o assunto e, em 11 de dezembro de 2018, aprovou o parecer do relator da Comissão Especial, que reduz o foro privilegiado apenas para os chefes dos Poderes da República, cinco pessoas, a saber: Presidente da República, Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal e Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Segundo o parecer,

“Essas modificações, portanto, além de desafogarem as nossas cortes superiores, viabilizarão que os processos criminais que envolvam autoridades públicas se desenrolem com mais celeridade, evitando a prescrição e a consequente impunidade.” (Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 333-A, de 2017, do Senado Federal, p. 15)

Até o início de agosto de 2019, a PEC ainda não havia sido inserida na Ordem do Dia da Câmara dos Deputados para votação. De toda forma, o que interessa a esta pesquisa é demonstrar a coincidência entre tempo da justiça e o tempo da política, na medida em que o

⁹⁰ Voto do Min. Luís Roberto Barroso, constante do Acórdão referente à AP 937. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339218738&ext=.pdf>. Acesso em 3/8/2019.

⁹¹ O Ato da Presidência que institui a Comissão Especial está disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BA45C61C54166B667C5B78990E8EFE90.proposicoesWebExterno2?codteor=1656658&filename=Tramitacao-PEC+333/2017. Acesso em 3/8/2019.

instrumento de pedido de vista foi utilizado como mecanismo de suspensão de julgamento da AP 937 no STF, até que a decisão fosse tomada pelo Senado Federal. Essa coincidência pode ser melhor visualizada na linha do tempo abaixo:

Figura 3 - Linha do Tempo Caso 5 – AP 937

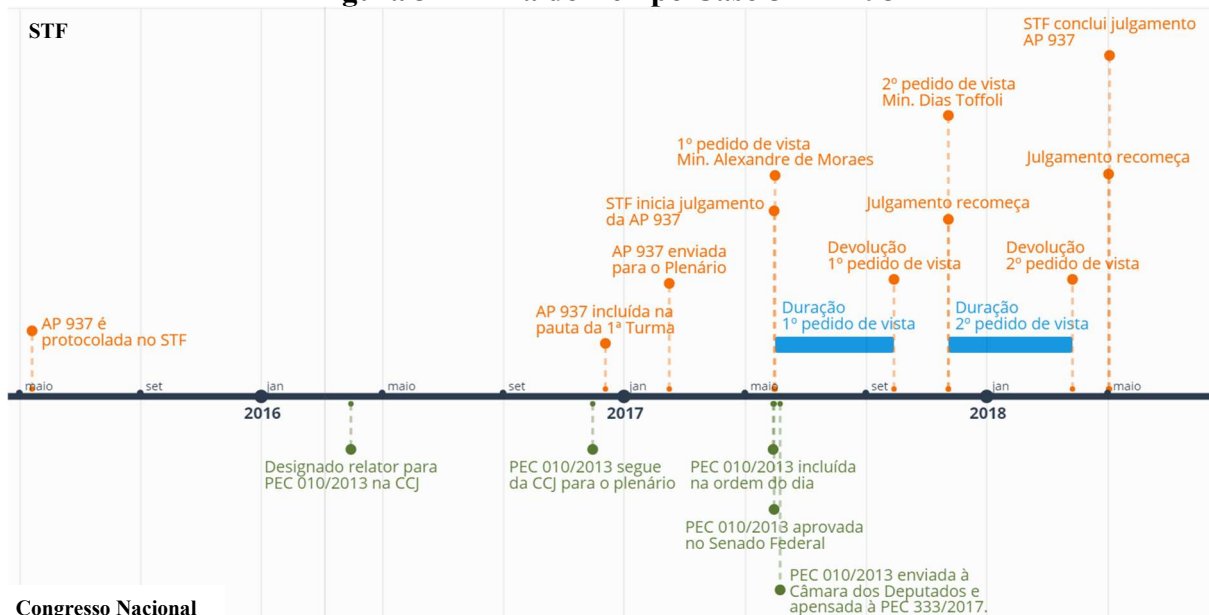


Figura elaborada pela autora com a ferramenta Time Graphics, com os dados do caso 5.

Os dois casos apresentados ilustram o potencial que o instrumento “pedido de vista” tem de permitir a manipulação dos julgamentos. São decisões tomadas unilateralmente que impactam o cenário político do país, com o respaldo da estrutura normativa do STF.

O desenrolar de ambos os casos revela que os ministros ignoram o prazo para a devolução das ações e, ainda assim, não há qualquer consequência nem sobre o descumprimento de prazo, nem sobre o adiamento do julgamento por tempo indefinido. O Caso 5, em especial, demonstra que mesmo uma maioria já formada de seis ministros não foi suficiente para que a questão fosse decidida sem que ocorresse novo pedido de vista.

Uma curiosidade a esse respeito, é que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), preocupado com o não cumprimento dessa regra pelos tribunais do país, aprovou a Resolução Nº 202 de 27/10/2015, regulamentando o prazo para a devolução dos pedidos de vista nos processos jurisdicionais e administrativos no âmbito do Poder Judiciário⁹². Segundo essa Resolução, o julgador poderá solicitar vista pelo prazo máximo de 10 dias, prorrogável por

⁹² A Resolução nº 202, de 27 de outubro de 2015 pode ser encontrada no link https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_202_27102015_28102015163831.pdf. Acesso em 17/04/2020.

igual período, após o qual o processo será reincluído em pauta para julgamento na sessão seguinte. Caso o processo não seja devolvido, o presidente do órgão fará a requisição para julgamento na sessão subsequente e, se aquele que fez o pedido de vista ainda não se sentir habilitado a votar, o presidente convocará substituto para proferir voto. No entanto, essa Resolução não se aplica ao STF.

Segundo o ex-ministro Carlos Velloso, que integrou o STF entre 1990 e 2006, “o pedido de vista é muito importante quando existe uma dúvida. Agora, quando a questão já está longamente debatida, significa atrasar o julgamento, com prejuízo para o jurisdicionado, e para o próprio STF⁹³”.

Por outro lado, os ministros argumentam que não conseguem apreciar rapidamente os pedidos de vista em função da quantidade de trabalho nos gabinetes ou, ainda, que são atos de “deferência” ao Poder Legislativo, pois oportunizam ao Congresso Nacional decidir sobre a questão.

Para o cientista político Conrado Hübner Mendes,

há deferência [ao Legislativo] quando um tribunal, no exercício da interpretação constitucional e de sua compreensão sobre a separação de poderes, decide que certo tema é da alçada do Congresso. Pedidos de vista são o contrário de uma decisão deferente, são uma obstrução. Na prática do STF, uma obstrução que posterga a decisão por tempo indeterminado (Matéria “Pedidos de vista suspendem 50 julgamentos neste ano no Supremo”, publicada no portal G1, em 30/12/2017⁹⁴).

Temos, então, que a não obrigatoriedade de devolução dos processos no prazo definido pelo RISTF e posterior Resoluções pode servir para que um ministro impeça ou atrase julgamentos de forma proposital.

Os achados da pesquisa corroboram a posição de Arguelhes e Hartmann (ARGUELHES e HARTMANN 2017), no sentido de que, pela ótica do mecanismo de vista e da prática institucional que tem se desenvolvido a partir dele, cada ministro do STF é um *veto player*.

Em sinal de enfrentamento a essa prática do STF, no primeiro semestre de 2019 estava em trâmite no Senado Federal a PEC 82/2019, que estabelecia prazo máximo de quatro meses para pedidos de vista no STF. O texto de autoria do Senador Oriovisto Guimarães, do Podemos-PR, também previa a proibição de decisões monocráticas nos casos de declaração de

⁹³ A fala atribuída ao ex-ministro Carlos Velloso consta da matéria “Pedidos de vista suspendem 50 julgamentos neste ano no Supremo”, publicada no portal G1, em 30/12/2017. Disponível no link <https://g1.globo.com/politica/noticia/pedidos-de-vista-suspendem-50-julgamentos-neste-ano-no-supremo.ghtml>. Acesso em 22/04/2019.

⁹⁴ Idem.

inconstitucionalidade ou suspensão de eficácia ou ato normativo. A matéria foi rejeitada em Plenário no dia 3 de setembro de 2019.

4.3 Definição da pauta de julgamentos

A definição da pauta de julgamentos é outra situação típica que envolve decisões individuais. Sendo um processo que conta com discricionariedade, suscita controversas por eventualmente poder subordinar os processos em trâmite a critérios pessoais, e de oportunidade e conveniência dos ministros do STF. É a aplicação literal do poder de agenda que, em se tratando do STF, tem a capacidade de influenciar toda a dinâmica política do país.

Segundo explica Falcão e Oliveira, no STF o poder de pautar está dividido entre o relator do caso e o presidente do Tribunal (FALCÃO e OLIVEIRA, 2013, p. 444). Segundo o RISTF, art. 21, X, o relator, assim que estiver habilitado a proferir o voto nos feitos, deve pedir data para julgamento. E o presidente, por sua vez, de acordo com o art. 13, III, deve “dirigir-lhe os trabalhos, e presidir-lhe as sessões plenárias, cumprindo e fazendo cumprir este Regimento”, e em conformidade com o que está previsto no art. 128, com relação à ordem crescente de numeração dos feitos em cada classe, sempre que possível.

Excetuando-se as prioridades previstas no art. 145 do RISTF⁹⁵ para a formação da agenda dos julgamentos, a expressão “sempre que possível” abre uma gama de possibilidades e interpretações, para além daquelas já previstas entre os arts. 128 e 130, que incluem prioridade por ordem de antiguidade, por pedido de urgência do relator, por requerimento do Procurador-Geral ou, ainda, por julgamentos nos quais os advogados devam produzir sustentação oral.

Em outras palavras, as possibilidades normativas de formação de uma pauta de julgamento, bem como o prazo para que um caso seja julgado (com exceção dos casos previstos no art. 145) são tão variadas quanto as opções listadas acima combinadas, sem desconsiderar que a premissa básica é que o relator peça ao presidente que inclua o caso na pauta do Tribunal, ou seja, depende de sua escolha.

Em meio a essa miscelânea de possibilidades, o único prazo estipulado em definitivo é para a publicação da pauta de julgamento, que “antecederá quarenta e oito horas, pelo menos, à sessão em que os processos possam ser chamados”, segundo o art. 83 do RISTF.

⁹⁵ Segundo o art. 145 do RISTF, terão prioridade no julgamento do Plenário: habeas corpus, pedidos de extradição, causas criminais de réu preso, conflitos de jurisdição, recursos oriundos do Tribunal Superior Eleitoral, mandados de segurança, reclamações, representações e pedidos de avocação e causas avocadas.

Conforme explica Oscar Vieira, é preciso considerar que, em política, o controle sobre a agenda temática e sobre a agenda temporal tem um enorme significado. Sem critérios claros para a sua utilização, não é possível compreendê-los, nem exercer controle público sobre eles, de forma que há uma sensação de seletividade em relação à pauta do Tribunal. No STF, este poder se encontra nas mãos de cada um dos ministros (VIEIRA, 2008, p. 450).

Falcão e Oliveira explicam que até antes da gestão do ministro Nelson Jobim (2004-2006), a agenda era uma decisão discricionária da presidência, não exercida de maneira estratégica, tendo permanecido mais como uma rotina burocrática. Porém, tal utilização teria sofrido alteração quando Jobim começou a selecionar, dentre os processos já conclusos para julgamento na secretaria, aqueles que corresponderiam ao momento político-jurídico, nos quais houvesse maior expectativa ou demanda da opinião pública (FALCÃO e OLIVEIRA, 2013, p. 445).

O fato é que muitos são os casos que têm levado o Supremo e seus ministros a manchetes na imprensa, também em função de atividades relativas à definição da pauta de julgamento da Corte, motivando, inclusive, críticas internas entre juízes.

Em junho de 2018, por exemplo, a insatisfação com os procedimentos da Casa fez com o que o ministro Marco Aurélio de Mello criticasse publicamente a então presidente do Tribunal dizendo “a ministra Cármen Lúcia, que define a data para julgamento, está com a palavra. Sem dúvida alguma, tempos estranhos. Estou aqui há 28 anos, e nunca vi manipulação da pauta como esta” (Portal O Globo, 27/06/2018⁹⁶).

O estudo de caso abaixo pretende demonstrar a sensibilidade de situações assim.

Caso 6 –ADC 43 e ADC 44 - declaração de constitucionalidade do artigo 283 do Código de Processo Penal e HC 152.752 – Habeas Corpus de Luiz Inácio Lula da Silva

Partindo do pressuposto de que a escolha de um processo em detrimento do outro pode definir o resultado, é de se questionar os métodos do STF quanto à definição da pauta de julgamentos, principalmente quando processos mais antigos e que debatem tese ampla são relegados em detrimento de processos mais recentes e que debatem casos individuais.

⁹⁶ Portal O Globo. Marco Aurélio critica ‘manipulação da pauta’ no STF: ‘tempos estranhos’. 27/06/2018. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/marco-aurelio-critica-manipulacao-da-pauta-no-stf-tempos-estranhos-22827300>. Acesso em 11/08/2019.

Foi o que aconteceu, por exemplo, com as Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) 43 e 44, protocoladas no STF em maio de 2016 e que discutem o mérito da questão sobre a possibilidade de cumprimento da pena antes do trânsito em julgado da ação penal.

A ADC 43 foi protocolada pelo Partido Ecológico Nacional (PEN) e a ADC 44 foi protocolada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Ambas foram distribuídas ao ministro Marco Aurélio e, por tratarem do mesmo dispositivo, qual seja, a declaração de constitucionalidade do artigo 283 do Código de Processo Penal (CPP), o ministro relator decidiu apensar a ADC 44 ao processo da ADC 43, para julgamento conjunto. O art. 283 do CPP, diz que

“Ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, em decorrência de **sentença condenatória transitada em julgado** ou, no curso da investigação ou do processo, em virtude de prisão temporária ou prisão preventiva (Art. 283 do Código de Processo Civil – Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015)”

Tal solicitação encontra-se fundamentada, dentre outros argumentos, no princípio constitucional da presunção de inocência previsto no art. 5º-LVII da Constituição e no reconhecimento de que a alteração de jurisprudência para autorizar a execução provisória da pena de prisão agravaria a superlotação das unidades prisionais⁹⁷, notadamente reconhecida⁹⁸.

Tramitando no STF desde maio de 2016, a medida cautelar solicitada por meio das ADC 43 e 44 foi votada em 5 de outubro daquele ano, tendo sido indeferida, contrariamente ao voto do ministro relator, que foi no sentido da constitucionalidade do art. 283 do CPP. Na ocasião, ficou pendente a decisão do mérito⁹⁹.

Com relação a essa pendência, em 4 de dezembro de 2017, as ações foram reapresentadas pelo ministro relator Marco Aurélio, para reinserção na pauta de julgamento do Pleno, com o objetivo de apreciação quanto ao mérito. À época, o ministro Gilmar Mendes vinha sinalizando em seminários e entrevistas que alteraria sua posição no julgamento do mérito das ADC 43 e 44 e, assim, aparentemente havia uma nova maioria anunciada.

⁹⁷ Na ADPF 347, o STF reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” do sistema carcerário brasileiro, impondo ao Estado uma série de obrigações necessárias à humanização do sistema carcerário, estabelecendo requisitos a serem observados para uma punição apropriada. Reconheceu que havia e ainda há, no Brasil, um sistema carcerário que afronta os direitos humanos.

⁹⁸ Informações disponíveis no Parecer nº 56/2018 – SFCNST/PGR da Procuradoria-Geral da República. Documento disponível no link <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-dodge-marco-aurelio-prisao.pdf>. Acesso em 20/08/2019.

⁹⁹ Votaram com o relator os ministros Celso de Melo, Lewandowski, Rosa Weber e Toffoli. Defendendo a prisão em 2ª instância votaram os ministros Barroso, Carmen Lúcia, Fachin, Gilmar Mendes, Fux e Teori.

Em dezembro, começou o recesso forense, seguido das férias coletivas dos ministros até o final de janeiro. Nesse interim, mais especificamente no dia 24 de janeiro de 2018, o ex-presidente Lula foi condenado em 2ª instância pelo TRF4 a pouco mais de 12 anos de reclusão. Neste momento teve início a discussão política que ronda a questão.

A condenação do ex-presidente Lula resultou no Habeas Corpus (HC) 152.752, protocolado em 2 de fevereiro de 2018 no STF e distribuído ao ministro Edson Fachin. A partir de então, a presidente Carmen Lúcia começou a sofrer pressão para colocar em pauta o julgamento de mérito das ADC 43 e 44, que estavam na secretaria aguardando para serem pautadas desde 4 de dezembro de 2017.

Em 22 de março de 2018, antes, portanto, que as ADC 43 e 44 entregues pelo ministro Marco Aurélio fossem votadas pelo Tribunal, a ministra Carmen Lúcia, então presidente do STF, decidiu pautar o Habeas Corpus (HC) 152.752, que envolve as mesmas teses das ADC. O processo foi votado em 4 de abril e venceram os ministros favoráveis à possibilidade de prisão a partir da decisão em 2ª instância. De fato, o ministro Gilmar Mendes alterou seu voto, mas a tese oposta venceu porque a ministra Rosa Weber posicionou-se do lado contrário ao que tinha votado na medida cautelar em 2016.

É possível o argumento de que a presidência do Tribunal agiu em conformidade com o art. 145 do RISTF, priorizando o habeas corpus em detrimento das ações entregues à secretaria pelo ministro Marco Aurélio, mas severas críticas foram feitas ao STF. Em primeiro lugar, por apresentar três interpretações diferentes da Constituição no intervalo de 10 anos. Em segundo lugar, por atuar de forma que poderia ensejar a interferência de interesses políticos.

Avaliando pelo prisma técnico, de 1988 a 2009 o STF tinha jurisprudência pacífica que autorizava o início de cumprimento da pena após a condenação em segunda instância, ainda que estivessem pendentes de julgamento recursos especial ou extraordinário, por entender que não havia ofensa ao princípio constitucional da presunção de inocência, inscrito no art. 5º-LVI. Em fevereiro de 2009, em julgamento do Pleno e por maioria de 7 votos a 4¹⁰⁰, o STF declarou inconstitucional a execução da pena antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, adotando posição oposta. Em fevereiro de 2016, o STF restabeleceu a jurisprudência anterior, negando o HC 126.292 de Márcio Rodrigues Dantas, ex-vigia condenado a cinco anos de prisão pelo roubo de R\$ 2.600, em 2010, quando tinha 21 anos¹⁰¹, configurando nova mudança, que se manteve na votação da medida cautelar das ADC 43 e 44, em 5 de outubro de 2016.

¹⁰⁰ Julgamento do HC 84078/MG.

¹⁰¹ Julgamento do HC 126292/SP.

Avaliando pelo prisma político, e retomando o fato de que a definição da pauta de julgamentos envolve discricionariedade e está ligada, muitas vezes, a critérios pessoais de oportunidade e conveniência dos ministros, principalmente do relator do caso e do presidente do Tribunal, podemos problematizar a situação em tela jogando luz sobre esses dois atores.

Pelo viés do relator, em 2016, quando o Tribunal julgou as liminares das ADC 43 e 44, a presidente do Tribunal propôs a conversão da liminar em mérito, de forma a encerrar o caso. Na ocasião, o relator não aceitou converter o julgamento da cautelar em mérito, considerando que a questão não estava suficientemente madura para o julgamento definitivo, já que o placar tinha sido apertado, de 6 a 5.

Foi a partir da mudança de posicionamento do ministro Gilmar Mendes, que passou a ser anunciada em agosto de 2017¹⁰², que o ministro Marco Aurélio vislumbrou uma nova maioria e enviou os processos para reinserção na pauta do Pleno em dezembro de 2017, passando a pressionar pelo julgamento. Seria o momento oportuno de ter uma decisão favorável à sua tese, ainda que, para isso, tenha sujeitado a instituição às suas estratégias individuais.

Pelo viés da presidente, o questionamento que foi feito refere-se aos motivos de não ter pautado as ações que discutiam o mérito, de maneira mais ampla, em face do habeas corpus, que tem impacto individualizado.

Grande foi a repercussão dessa contenda, que resultou na prisão do ex-presidente Lula em 2ª instância. A despeito da maioria anunciada para que o julgamento de mérito das ADC 43 e 44 levassem à declaração de constitucionalidade do artigo 283 do CPP, as manobras levaram a um resultado diferente para o HC 152.752, já que a ministra Rosa Weber, notadamente contra a execução antecipada da pena, votou pela não concessão do HC, seguindo a tradição de votar conforme a posição oficial corrente do colegiado, ou seja, seguindo a jurisprudência.

Na ocasião, o ministro Marco Aurélio, se dirigiu à presidente Cármen Lúcia e disse “Que isso fique nos anais do tribunal: vence a estratégia, o fato de Vossa Excelência não ter colocado em pauta as declaratórias de constitucionalidade. É esta a conclusão¹⁰³”.

Finalmente, as ADC 43 e 44 foram julgadas pelo Pleno em 7 de novembro de 2019, assentando a constitucionalidade do art. 283 do Código de Processo Penal. Em outras palavras, o STF barrou a permanência na prisão de condenados em segunda instância. No dia seguinte, o

¹⁰² Portal Consultor Jurídico. “STF sinaliza mudança de entendimento sobre execução antecipada da pena”, de 08/08/2017. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-ago-08/stf-sinaliza-mudanca-posicao-execucao-antecipada-pena>. Acesso em 11/08/2019.

¹⁰³ Jornal GGN. “Vence a Estratégia”, diz Marco Aurélio responsabilizando Carmen pelo voto de minerva, 04/04/2018. Disponível em <https://jornalggn.com.br/justica/vence-a-estrategia-diz-marco-aurelio-responsabilizando-carmen-pelo-voto-minerva/>. Acesso em 11/08/2019.

ex-presidente Lula, paciente do HC 152.752, foi colocado em liberdade, após 19 meses de prisão.

O estudo de caso demonstra uma situação de controle do envio e da entrada de processos em pauta, conforme a conveniência dos ministros, neste caso em específico, até que Tribunal seja fosse favorável à tese. Especialmente nesse caso, a escolha de um processo em detrimento do outro definiu um resultado político de grande repercussão em todo o país. Tal sistemática de definição da pauta de julgamentos, sem critérios claros, não deixa dúvida quanto à seletividade do STF e do poder individual concentrado em cada um dos ministros.

A linha do tempo abaixo facilita a visão dos fatos ocorridos dentro de uma perspectiva temporal, e explicita, por meio das linhas vermelha e azul, os períodos das diferentes interpretações constitucionais.

Figura 4 - Linha do Tempo Caso 6 – ADC 43 e ADC 44

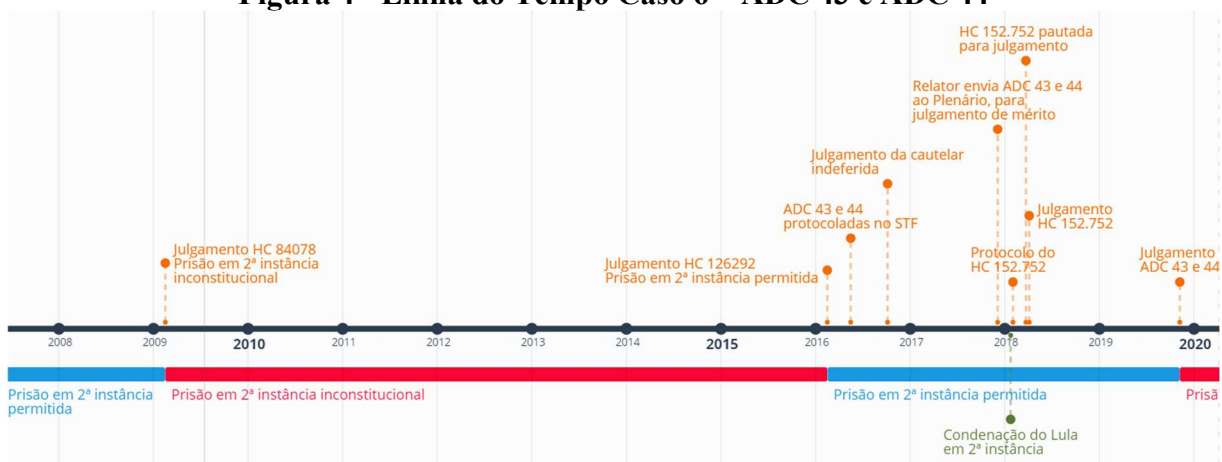


Figura elaborada pela autora com a ferramenta Time Graphics, com os dados do caso 6.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presença constante do STF e de seus ministros nos noticiários durante a crise política brasileira que resultou no *impeachment* presidencial em 2016, grande parte das vezes sob duras críticas, foi o fator que motivou este trabalho. O protagonismo midiático insistente de um órgão historicamente discreto, que deveria apenas reagir a estímulos, mantendo a imparcialidade em suas decisões, logo suscitou o interesse acadêmico em se desenvolver uma pesquisa que considerasse o Poder Judiciário, aqui representado pelo STF, seu órgão de cúpula, um dos *players* fundamentais do jogo político no Brasil.

Logo nas primeiras leituras, percebemos que esse caminho nos levaria a explorar movimentos ambíguos, com efeitos políticos de difícil mensuração que potencializam os riscos de partidarização do Poder Judiciário. A isso, e por sugestão da Banca de qualificação do projeto de pesquisa, demos o nome de *ativismo politicamente engajado*, de forma a firmar um conceito que adjetivasse o que estávamos observando, nos permitindo superar a tentação de enquadrar a pesquisa no debate dual, entre judicialização da política e ativismo judicial. Com esse objetivo, definimos o *ativismo politicamente engajado*, que não se configura como judicialização da política, nem tampouco como ativismo judicial. Trata-se de um conceito que define e aponta movimentos de difícil mensuração e que envolvem riscos de partidarização do Poder Judiciário.

Nesse cenário, formulamos a hipótese de que o atual desenho institucional do STF, por meio de seus regulamentos e de suas práticas, favorece o *ativismo politicamente engajado* no Brasil. Na sequência, nos lançamos ao campo empírico, com o objetivo de identificar, a partir de estudos de casos concretos, situações, argumentos ou convicções nos quais pudéssemos verificar o que denominamos de *ativismo politicamente engajado*.

Com esse objetivo, foram selecionadas as matérias publicadas nos principais jornais que tratavam da temática da pesquisa, ao mesmo tempo que fazíamos a leitura cuidadosa da produção recente de textos acadêmicos – nacionais e internacionais - sobre o Poder Judiciário e, especificamente, o STF. O resultado desse esforço nos mostrou que grande parte dos problemas relatados derivavam de estrangulamentos viabilizados pelo próprio funcionamento institucional do STF e, em particular, pela sua estrutura normativa.

Nos chamou a atenção, em especial, três mecanismos institucionais - *decisões monocráticas, pedidos de vista e definição da pauta de julgamentos*. A partir desses três instrumentos foram selecionados seis estudos de casos, tendo como parâmetro referencial empírico os seguintes documentos: Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal; atos normativos referentes à estrutura de funcionamento do STF; e leis que compõem o arcabouço legal que enquadra o trabalho do STF e de seus ministros. Os resultados da pesquisa sugerem a existência de um amplo espaço institucional para decisões politicamente engajadas, e que elas têm sido tomadas frequentemente.

O entendimento desses alicerces estruturais de funcionamento do STF nos levou a buscar um quadro teórico capaz de esclarecer a trajetória de um Poder considerado pelos clássicos como “invisível” e “nulo”, a outro ponto em que se transforma de *player* fundamental

nas democracias contemporâneas destacando, em particular, a sua atuação no sistema político brasileiro.

Evidentemente, o início desse percurso tem registro nos ensinamentos sobre a teoria da separação dos Poderes de Montesquieu, perpassando pelos Os Federalistas (HAMILTON, MADISON, JAY), cujo ponto de inflexão foi narrado por Tocqueville na sua apurada descrição sobre o Poder Judiciário nos Estados Unidos, na obra *A Democracia na América*. Tomando esses clássicos como alicerce, na sequência tivemos contato com os mais variados autores contemporâneos – nacionais e internacionais – que influenciaram bastante o desenvolvimento dessa pesquisa. Dentre eles destacamos o estudo de Boaventura de Sousa Santos, Maria Marques e João Pedroso (SANTOS, MARQUES e PEDROSO, 1995) que destrincha as mudanças sócio-políticas no papel dos tribunais, ao longo dos sécs. XIX e XX, confidenciando que o baixo peso político dos tribunais perante os Poderes Executivo e Legislativo foi transformado em poder e grande visibilidade, com efeitos diretos principalmente nas sociedades ocidentais. Nessa linha de investigação, Antoine Vauchez (VAUCHEZ, 2017) veio somar à nossa reflexão, defendendo que na supremacia do Poder Judiciário há reflexos do jogo político e equalizações entre as forças da sociedade, como um movimento histórico natural.

No Brasil, identificamos essa supremacia de forma mais marcada a partir da Constituição Federal de 1988, cujo texto inovou com uma ampla abertura à participação popular e com conquistas reais por meio da garantia dos direitos fundamentais. Esse momento também marcou o fortalecimento das instituições judiciais e preservação do STF com poderes concentrados e papéis institucionais acumulados, fruto de um sistema híbrido de controle da constitucionalidade.

Tal como ficou indicado na pesquisa, o controle constitucional visa a prevenir ou reprimir a produção, ou os efeitos de leis e de atos normativos que estejam em desconformidade com a Constituição, ou seja, seu objetivo final é defender o cidadão e a sociedade dos abusos do poder público. Simples seria se essa atribuição primária do STF não implicasse em sensibilidades no relacionamento político entre os Poderes do Estado.

Ficou também demonstrado que uma variável a mais de tensão entre o Judiciário e os demais Poderes decorre do sistema híbrido implantado no Brasil. O STF, além de julgar ações diretas de inconstitucionalidade, também exerce o *controle difuso e incidental* nos casos em que detém competências originárias e de grau de recurso. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que o STF é quase uma Corte Constitucional, ele também é o órgão de cúpula do Poder

Judiciário. Essa configuração tipicamente brasileira, que permite em um único órgão a coexistência de duas competências revela, salvo melhor entendimento, excesso de poder.

Inegável que as mudanças nos papéis do Poder Judiciário e a expansão de seu poder ao longo do tempo teve impactos profundos nas democracias contemporâneas, alterando em definitivo os sistemas políticos. No Brasil, não só temos um órgão de cúpula judiciária com muitos poderes concentrados, como temos tribunais e juízes ocupando as páginas dos noticiários, magistrados famosos que dão entrevistas e cobram altos preços por palestras, lotando eventos públicos e, até mesmo, juiz alçado a ministro do Poder Executivo recentemente, sob a justificativa de ter prestado excelentes serviços contra a corrupção.

No passado, quando os tribunais faziam intervenções públicas esporádicas, em resposta a acontecimentos excepcionais, a esfera da política era mais afastada da esfera da justiça. Contudo, com tamanha expansão de poder, os movimentos do Poder Judiciário têm severas implicações sobre a esfera política e vice-versa.

No Brasil, isso ocorre não só pela competência primária de controle da constitucionalidade, como também é facilitado pela estrutura institucional do STF, cuja fluidez de regramentos e de atividades informais de poder exercem influência sobre as estruturas formais, de forma mais ou menos intensa. O quadro teórico que trata sobre expansão do poder judicial – judicialização da política e ativismo judicial – deixa bem clara essa dinâmica.

Recorrendo a Robert Dahl (DAHL, 2009) e a Martin Shapiro (SHAPIRO, 1964) pudemos identificar o início das discussões que elevaram as cortes supremas ao patamar de agências políticas, e dos juízes ao patamar de atores políticos. Para esses autores, os tribunais inicialmente interagiram no ambiente político criando precedentes e vinculando futuras decisões na formulação de políticas públicas. No Brasil, o estudo de Rogério Arantes (ARANTES, 2004) foi um dos pioneiros a ilustrar esse fenômeno, apontando como resultado de suas pesquisas o dilema sobre a natureza do judiciário brasileiro: se este seria um órgão de justiça ou de poder político.

A judicialização da política é um dos conceitos que dão concretude a esse dilema. Tate e Vallinder, autores de referência nessa discussão, explicam que judicialização da política é o processo pelo qual cortes e juízes fazem ou aumentam seu poder sobre as políticas públicas, por meio de outras agências, especialmente legislativos e executivos (TATE e VALLINDER, 1995). Para tanto, a existência de um ambiente democrático é variável necessária, mas não suficiente. Também é preciso que juízes tenham atitudes pessoais e preferências políticas especialmente parecidos aos valores de outros tomadores de decisão. Sim, os autores

descortinam a existência de grupos de interesses dos tribunais, e deixam claro que é ingênuo imaginar que a judicialização da política ocorra isolada dos interesses sociais e econômicos que estruturam o sistema político.

A mesma ideia, e talvez até mais realista, também está presente nos estudos de Ran Hirschl, para quem a expansão do poder judicial transformou os tribunais em órgãos de decisões políticas, inaugurando o modelo de *juristocracia*. Para Hirschl, tal modelo dificilmente seria impulsionado pelo compromisso genuíno dos políticos com a democracia, a justiça social e os direitos universais. Ao contrário, seria subproduto de uma interação estratégica entre elites políticas, econômicas e judiciais, que na realidade estão em busca de preservação de interesses hegemônicos (HIRSCHL, 2004).

Ernani Rodrigues Carvalho (CARVALHO, 2004) demonstrou igualmente a linha tênue entre a política e a justiça, a partir do estudo sobre o aumento súbito nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que, em termos práticos, pode anular uma legislação nascida em órgãos dos poderes representativos, e sugere que observar o STF é fundamental para a compreensão do fenômeno da expansão do poder judicial no país.

Outro conceito visto ao longo deste trabalho, e que materializa o dilema colocado, é o de ativismo judicial. Muitas são as definições encontradas na literatura, mas em termos gerais, como explica Andrei Koerner, a problemática que se coloca é a autonomia do juiz na construção de um caso e na tomada de decisão (KOERNER, 2016). É uma situação limite entre os mundos da política e do direito que, quando ultrapassada, faz com que o juiz ou um tribunal extrapole seus domínios e suas funções, com o risco de distanciar-se de seus quadros de referência e atuar com valores subjetivos, preferências, interesses e programas políticos (KOERNER, 2013).

No levantamento referente ao ativismo judicial buscamos também referências em Keenan D. Kamiec, um dos primeiros autores a debater a questão (KMIEC, 2004); em Craig Green, que defende a impossibilidade de se definir ativismo judicial (GREEN, 2008); no ministro Luís Roberto Barroso, para quem o ativismo judicial faz parte das funções “iluministas” das cortes, que “devem promover (...) certos avanços civilizatórios e empurrar a história” (BARROSO, 2008). Em todos os casos, notamos que as discussões sobre ativismo judicial têm uma carga valorativa. Do lado positivo, é uma condição necessária para a efetivação dos direitos fundamentais. Do lado negativo, tem-se toda a discussão sobre suas ambiguidades, vieses e efeitos políticos, com consequências diretas para a democracia.

O arcabouço teórico, então, firma a percepção de que o jogo de interesses tem um papel fundamental na atuação do Poder Judiciário. Esse conjunto de abordagens nos serviu de espelho

na análise dos processos decisórios no STF. Nessa etapa do desenvolvimento da pesquisa a questão que se colocava era sobre a correlação entre os estudos efetuados no campo teórico e os resultados da pesquisa empreendida pelo nosso trabalho.

Segundo as análises efetuadas pela literatura empreendida pela nossa pesquisa, o processo deliberativo e decisório da Corte brasileira é marcado pelo individualismo e pela descentralização, como resultado de uma construção histórica. Diferente das imagens que circundam o ideário social, costumeiramente representadas pelo arquétipo da justiça cega e da deliberação discutida e construída coletivamente pelo Plenário, Virgílio Afonso da Silva esclarece que o processo de tomada de decisão em si é puramente agregativo. Cada juiz escreve seu voto e o lê no Plenário. Todos os votos são publicados, mesmo que a decisão tenha sido tomada sem unanimidade. Não há confronto de argumentos, não há deliberação com base em opiniões compartilhadas em um debate (SILVA, 2013).

Outro fator característico do processo decisório do STF, e o mais significativo para esta pesquisa, é o poder individual dos ministros. Suas atribuições e a amplitude de suas decisões ocorrem em um amplo espaço institucional para a tomada de decisões politicamente engajadas, favorecidas pelo atual desenho institucional do Tribunal. São 11 juízes atuando com alto grau de discricionariedade, o que pode ser ilustrado pelos números de decisões que são tomadas pelo colegiado e o número daquelas que são tomadas individualmente, as decisões monocráticas, que entre os anos de 2010 e 2019 totalizaram 86,90% do montante do período.

No estudo *Supremocracia*, Oscar Vilhena Vieira alerta para essa situação fragmentada e sugere a restrição máxima das competências de natureza monocráticas, já que, por ser uma corte irrecorrível, aquele que corre o risco de errar por último, acaba impondo que suas decisões [erradas] sejam majoritariamente de natureza coletiva (VIEIRA, 2008).

Temos, então, um processo decisório cuja alocação de poderes é individualizada e descentralizada, com preponderância das decisões monocráticas sobre as decisões colegiadas. Não obstante, mais do que decisões monocráticas, a estrutura institucional do STF comporta outras fontes de poder que podem ser exercidas individualmente por cada Ministro.

Essa é a base para a compreensão do que denominamos *ativismo politicamente engajado*, ou movimentos ambíguos, com efeitos políticos de difícil mensuração que potencializam os riscos de partidarização do Poder Judiciário. O poder de decisão individual, fundamentado sobre a estrutura institucional do STF, permite aos ministros exercerem poder individualmente, e à revelia do Plenário, em momentos críticos do país. Diego Werneck

Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro definem esse sistema como *Ministrocracia* (ARGUELHES e RIBEIRO, 2018).

Os neologismos *juristocracia*, *supremocracia* e *ministrocracia* cunhados pelo quadro teórico que utilizamos referem-se a um Judiciário forte e, no Brasil, a ministros com poderes individuais concentrados. As fontes desse poder podem ser encontradas em pelo menos três mecanismos estruturais, previstos nos normativos e legislações, que foram estudados por esta pesquisa. Por meio das *decisões monocráticas*, de *pedidos de vista* e da *definição da pauta de julgamentos*, os ministros conseguem neutralizar os mecanismos de controle que fariam valer os critérios legais independente do que a legislação normatize a respeito.

Para as *decisões monocráticas*, vimos que em razão do tempo que leva para uma decisão final ser tomada, acaba não havendo diferença entre decisões liminares e definitivas quanto a seus efeitos sobre a política. Além disso, os colegiados geralmente não conseguem impedir que as decisões individuais se consolidem como *status quo*, pois os fatos se concretizam e implicam em altos custos de reversão.

O *pedido de vista*, apesar da narrativa oficial de servir para oportunizar aos juízes o tempo necessário para estudar e refletir sobre um caso com o qual não estão familiarizados, pode retirar indefinidamente um caso da agenda, sem qualquer imputação de responsabilidade sobre aquele ministro que dele fizer uso para tal fim. Sendo assim, funciona como um poder individual de veto. Vale lembrar que o momento de uma decisão pode mudar drasticamente o cenário político, assim, cada ministro do STF pode, ao exercer seu poder individual de forma politicamente engajada, atender a quaisquer interesses, à revelia dos órgãos colegiados.

A *definição da pauta de julgamentos* corresponde aos mecanismos utilizados pelo Tribunal para definir o que decidirá e quando o fará, o *timing* da decisão. Diferente do que se imagina, o poder de definição da pauta de julgamentos não está centralizado nas mãos dos presidentes dos colegiados. Ao contrário, está fragmentado e distribuído em níveis individuais distintos. É simples ilustrar essa situação. Antes de mais nada, para um caso ser julgado, é preciso que o relator o libere para julgamento, e isso é feito de forma discricionária. Depois, o presidente do colegiado em questão precisa inclui-lo na pauta, também a seu tempo. E vale lembrar que o *pedido de vista* é outra representação clássica do poder de decidir quando um caso poderá ser finalmente julgado, ou não. Aqui lembramos que a “sua agenda postergada, invisível, é tão importante quanto a sua agenda formalizada e visível” (FALCÃO e ARGUELHES, 2017, p. 20).

Assim, as decisões individuais dos ministros, ou melhor, seus poderes individuais, influenciam diretamente os comportamentos fora do Tribunal. Por meio da alocação individual descentralizada de poderes se altera o contexto político, se produz fatos consumados de difícil reversão e, por que não, se faz o silêncio perante determinadas situações. A imprevisibilidade e a instabilidade decisória impactam negativamente a qualidade do debate público e a construção de uma esfera pública constitucional. Em última instância, no final dessa cadeia errática, é o debate democrático que sai como o grande prejudicado.

Os estudos de casos apresentados nos permitiram demonstrar empiricamente a problemática desse encadeamento aqui discutido. Lembramos que consoante à metodologia de trabalho proposta, para o registro dos casos partimos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, tendo-o como o principal guia. Foi ele, e demais atos normativos complementares, que nos posicionaram na regra estrita, para que dali pudessemos olhar para a sequência de fatos e detectar aqueles que estão em desconformidade com a determinação legal.

Os casos 1, 2 e 3 ilustram bem os problemas decorrentes das *decisões monocráticas*. Ao trabalharmos as informações constantes de planilhas disponibilizadas pelo STF, identificamos que entre os anos de 2010 e 2018, as decisões do tipo monocráticas somaram 86,90% do total, de forma que pudemos identificar que se trata de uma dinâmica histórica persistente. Não por acaso, as decisões monocráticas estão classificadas entre as fontes individuais de poder.

O Caso 1 e o Caso 2 estão relacionados. O primeiro analisa os meandros ao redor dos Mandados de Segurança 34070 e 34071, que em março de 2016 questionaram a nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva como ministro de Estado de Dilma Roussef. Ambas as petições argumentavam haver desvio de finalidade na nomeação com o objetivo de garantir foro privilegiado ao ex-Presidente, investigado pela Operação Lava Jato. O Caso 2, por sua vez, analisa os Mandados 34609 e 34615, que em fevereiro de 2017 (11 meses depois, portanto), questionavam sobre a nomeação de Moreira Franco como ministro de Estado. Da mesma forma, as petições argumentavam que o objetivo do ato administrativo seria dar foro privilegiado a Moreira Franco, já que o nome dele também estava envolvido nas delações premiadas da Operação Lava Jato.

Como sabido pelo curso da história, no Caso 1 a decisão monocrática liminar do ministro Gilmar Mendes deferiu os Mandados, suspendendo a eficácia da nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro Chefe da Casa Civil, determinando a manutenção da competência da justiça em Primeira Instância dos procedimentos criminais em seu desfavor.

E no Caso 2, ao contrário e também por decisão monocrática, o ministro relator Celso de Mello optou pelo indeferimento da liminar, permitindo que Wellington Moreira Franco permanecesse investido no cargo de Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República.

O estudo do quadro comparativo com os parâmetros dos Casos 1 e 2 permitem concluir que decisões monocráticas levam a argumentos divergentes e decisões igualmente opostas em um curto período histórico, inclusive quanto à interpretação da legislação vigente, em processos muito similares. Com o vasto espaço para decidir individualmente sobre os atos de outros Poderes, sem estarem amparados pelo órgão Colegiado do Tribunal, os ministros de fato alteram o *status quo* político com suas decisões individuais, impossibilitando a reação das partes derrotadas, e também mediante o controle da pauta de julgamento. Nesse cenário, é possível depreender que decisões monocráticas por parte de ministros do STF podem ser facilmente capturadas pelo campo político.

O Caso 3 discute a Ação Originária 1773 que solicita tutela antecipada para que todos os juízes federais brasileiros recebam ajuda de custo para fins de moradia, e se desenrola desde 2013 até 2018, quando chegou ao ápice de seu desdobramento. Nela, é possível visualizar como o tempo da justiça e da política podem correr paralelamente em estrita sintonia e com profundas negociações entre seus atores. Muito além do favorecimento corporativo alcançado pelas negociações entre os Poderes Judiciário e Executivo federais, restou um forte impacto orçamentário para outros entes federados. Uma simples decisão liminar e monocrática do ministro Luiz Fux, somada às articulações políticas do ministro Dias Toffoli, ilustram uma das formas pelas quais o *ativismo politicamente engajado* se apresenta no STF.

Os casos 4 e 5 explicitam os problemas decorrentes dos *pedidos de vista*. Vimos que atualmente o prazo regulamentar para a devolução dos pedidos de vista é de até 20 dias e que, ao final desse período, o presidente do colegiado apenas “comunicará” ao Ministro o vencimento do referido prazo. A partir da sistematização das informações disponíveis em planilhas disponibilizadas pelo STF, identificamos que 57,41% dos pedidos de vista de 2018 e 2019 estavam em desconformidade com o previsto na estrutura regimental do órgão, demonstrando que a prática se sobrepõe à norma, sem maiores consequências tanto ao STF, quanto aos seus ministros de maneira individualizada, corroborando a posição de Arguelhes e Hartmann (ARGUELHES e HARTMANN 2017), de que por meio do pedido de vista cada ministro do STF é um *veto player*.

O Caso 4 analisa a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, cujo escopo tratava da declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. O julgamento do processo teve início em 2013 e seu desfecho foi somente em 2015. É desnecessário repetir o nível de interesses políticos em jogo nessa questão, sobretudo de grandes grupos econômicos, e da disparidade na competição política produzida por tais financiamentos. Fato é que ao estudar o Caso 4, pudemos cruzar o trâmite do processo no STF com o processo legislativo de proposições que transitavam na Câmara dos Deputados, o que nos levou a concluir que o tempo de embate sobre o tema nesta casa guardou relação com o tempo durante o qual o ministro Gilmar Mendes deteve, em seu poder, o pedido de vista que se estendeu de abril de 2014 até a devolução dos autos em setembro de 2015. É mais um notável exemplo de coincidência entre o tempo da justiça e o tempo da política, proporcionado pelo instrumento de poder individual pedido de vista.

O Caso 5 examina a Ação Penal 937, cujo objeto era a alteração no alcance do foro por prerrogativa de função. De fato, muitos foram os exemplos de “sobe-e-desce” utilizados por ocupantes de cargos eletivos no Brasil até que o processo chegasse ao STF em 2015. Inicialmente, o caso seria julgado pela 1ª Turma, mas foi enviado pelo relator ao Plenário, em função da sensibilidade política da questão. O julgamento demorou quase 1 ano, em função de dois pedidos de vistas que, como de praxe, extrapolaram todos os prazos regimentais previstos. No estudo, identificamos que mesmo uma maioria já formada de seis ministros não foi suficiente para que a questão fosse decidida sem que ocorresse novo pedido de vista e que, mais uma vez, o tempo da justiça e da política parecem ter caminhado juntos.

De certa forma, todos os casos acima têm um componente sobre a problemática de *definição da pauta de julgamentos* embutido, do poder de agenda individual que cada ministro possui. Ao lançarem mão dessa ferramenta, os ministros podem vetar uma decisão da Corte à revelia do Plenário. O nosso estudo demonstrou que esse formato de definição arbitrária do tempo decisório fortalece politicamente cada ministro de maneira individual, ao mesmo tempo que impacta a segurança jurídica e a dimensão simbólica do STF. Tais decisões resultam igualmente em questionamentos acerca da ética do colegiado que, não raro, tem sido acusado de antidemocrático e afeito a interesses e negociações políticas e corporativas de bastidores.

O Caso 6 joga luz sobre um tipo de situação mais corriqueira, e mais facilmente observável, de definição da pauta de julgamentos, que é a escolha de qual processo entrará na agenda do Plenário. Nesse caso exploramos as Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) 43 e 44, que versam sobre a declaração de constitucionalidade do artigo 283 do Código

de Processo Penal, e o Habeas Corpus (HC) 152.752, de Luiz Inácio Lula da Silva. Hoje sabemos que o julgamento resultou na ratificação da constitucionalidade do art. 283 do Código do Processo Penal, reafirmando a impossibilidade de prisão em segunda instância, porém o processo em si foi longo e bastante controvertido. A escolha de um processo de impacto individualizado em detrimento do outro que discutia o mérito, acabou definindo um resultado político de grande repercussão para o país, visto que o então pré-candidato Lula foi mantido preso e ficou impossibilitado de concorrer às eleições de 2018. O Caso 6, além disso, apresenta manobras de diferentes ministros quanto à escolha do tempo mais conveniente para pautar processos, em busca do cenário mais oportuno para que suas teses saíssem vencedora.

Os Casos estudados deixam claro que as garantias de independência individuais e institucionais vêm sendo sucessivamente interpretadas e utilizadas, muitas vezes informalmente e sem limites estabelecidos. Abrigados pela estrutura institucional ambígua, tanto em suas formalidades como em suas práticas, comportamentos configurados como *ativismo politicamente engajado* são tacitamente encorajados, viabilizados e aplicados, reverberando em todo o contexto político da democracia brasileira.

Obviamente, se espera que o STF tenha um papel de destaque na governança do país, visto que é um dos três Poderes institucionalizados. Não obstante, o nosso estudo procurou demonstrar que o amplo leque de possibilidades para decisões monocráticas e individuais, por parte dos membros do STF, podem conduzir um Poder contra majoritário a se sobrepor aos demais Poderes que, em tese, representam a escolha da maioria do povo brasileiro, por meio do voto popular.

Assim, recuperando a metáfora que intitula este trabalho e remete à monarquia, onde os poderes são amplos, absolutos e acima de qualquer instituição, temos um modelo disfuncional em que os juízes do STF atuam quase como monarcas no exercício de seus poderes individuais.

O principal efeito colateral desse modelo de “juiz monarca” seria justamente o de proporcionar, de forma direta ou indireta, o enfraquecimento do regime democrático. Ao propiciar o deslocamento da soberania popular, proveniente de Poderes majoritários, para um Poder contra majoritário, decisões alicerçadas sobre o que denominamos de *ativismo politicamente engajado* se tornam ainda mais problemáticas. Dadas as condições estruturais sócio-políticas da nossa democracia remanescente, esse é um risco que o Brasil não pode assumir.

Por fim, vale aqui lembrar que a dimensão simbólica de legitimação do Poder Judiciário se expressa pelo garantismo processual, igualdade formal e imparcialidade,

ingredientes essenciais para a manutenção ou destruição do sistema social, com forte influência sobre as funções políticas do Estado¹⁰⁴. O *ativismo politicamente engajado* ataca frontalmente essa legitimidade. Portanto, nesse contexto, critérios que levam à isonomia no trato dos processos e à transparência nas decisões são fundamentais para a consolidação do regime democrático e, em particular, da democracia brasileira.

¹⁰⁴ Conforme visto em Boaventura Santos, Maria Marques e João Pedroso (1995) no capítulo 2.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A.; ALESSIA, B. **Curso de Direitos Humanos**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ARANTES, R. B. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Idesp: Editora Sumaré: Fapesp: Educa, 1997.

ARANTES, R. B.; KERCHÉ, F. Judiciário e Democracia no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 54, p. 27 - 41, julho 1999. Disponível em: <http://dcp.fflch.usp.br/images/DCP/docentes/rogerio_arantes/1999_Judiciário_e_Democraci_a_no_Brasil_Novos_Estudos_Cebras.pdf>. Acesso em: julho 2018.

ARGUELHES, D. W.; HARTMANN, I. A. Timing Control without Docket Control – How individual justices shape the brazilian supreme court’s agenda. **Journal of Law and Courts**, v. 5, n. 1, p. 105-140, 2017.

ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L.. Ministrocracia - O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan-abr 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/v37n1/1980-5403-nec-37-01-13.pdf>>. Acesso em: abril 2019.

AVRITZER, L. Judicialização da política e equilíbrio de poderes no Brasil. In: AVRITZER, L., et al. **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 215-220.

BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista de Direito do Estado**, n. 13, janeiro - março 2008. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: novembro 2016.

BARROSO, L. R. **Contramajoritário, representativo e iluminista**: os papéis das cortes constitucionais nas democracias contemporâneas. Notas de palestra Luís Roberto Barroso, 2018.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A., 1989.

BRASIL. Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. 1979. Brasília: Diário Oficial da União, 1979.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Diário Oficial da União, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 1999.

BRASIL. Código de Processo Civil - Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ato da Presidência. Constituição da Comissão Especial Destinada a proferir parecer à PEC nº 333-A, de 2017, 3 maio 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BA45C61C54166B667C5B78990E8EFE90.proposicoesWebExterno2?codteor=1656658&filename=Tramitacao-PEC+333/2017>. Acesso em: 3 agosto 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Redação Final do Projeto de Lei nº 5.735-F de 2013., 9 setembro 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1384481&filename=Tramitacao-PL+5735/2013>. Acesso em: 27 julho 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Assuntos Econômicos. Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 2016 (Projeto de Lei nº 2.646, de 2015, na origem), do Supremo Tribunal Federal referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, e dá outras providências, 22 agosto 2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3576257&ts=1559743937617&disposition=inline>>. Acesso em: 4 agosto 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Grupo de Trabalho destinado a estudar e elaborar propostas referentes à reforma política e à consulta popular sobre o tema. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8FC87A99B78B9253063FCAD070125E54.proposicoesWebExterno2?codteor=1176709&filename=PEC+352/2013>. Acesso em: 27 julho 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 202, de 27 de outubro de 2015., 27 outubro 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_202_27102015_28102015163831.pdf>. Acesso em: 4 abril 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 274, de 18 de dezembro de 2018. Regulamenta o pagamento do auxílio-moradia no Poder Judiciário Nacional, 18 dezembro 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_274_18122018_20122018152034.pdf>. Acesso em: 4 agosto 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Parecer nº 56/2018 - SFCNST/PGR - Parecer nas Ações Diretas de Constitucionalidade n. 43 e 44, 5 março 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-dodge-marco-aurelio-prisao.pdf>>. Acesso em: 20 agosto 2019.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 358, d 29 de setembro de 2015, 29 setembro 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm>. Acesso em: 27 julho 2019.

BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias. Senado aprova aumento para STF e Ministério Público, Brasília, 7 novembro 2018. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/11/07/senado-aprova-aumento-para-stf-e-ministerio-publico>>. Acesso em: 03 agosto 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta e Inconstitucionalidade 4.650 - Audiência Pública Financiamento de Campanhas Eleitorais - Notas Taquigráficas, 10 julho 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/NotasTaquigraficasFinanciamentoCampanhas.pdf>>. Acesso em: 27 julho 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Originária 1.773 Distrito Federal - Decisão Min. Luiz Fux, 15 setembro 2014. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=260475097&ext=.pdf>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal, 16 setembro 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>>. Acesso em: novembro 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mensagem nº45 ao Presidente da Câmara dos Deputados, 13 agosto 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1371556&filena me=Tramitacao-PL+2646/2015>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.070 Distrito Federal - Decisão Min. Gilmar Mendes, 18 março 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308995627&ext=.pdf>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal 937 Rio de Janeiro. Despacho Min. Luís Roberto Barroso, 10 fevereiro 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311235171&ext=.pdf>>. Acesso em: julho 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.609 Distrito Federal - Decisão Min. Celso de Mello, 14 fevereiro 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311226749&ext=.pdf>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.615 Distrito Federal - Despacho Min. Celso de Mello., 9 fevereiro 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311196927&ext=.pdf>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Originária 1.773 Distrito Federal - Decisão Min. Luiz Fux, 21 março 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314033184&ext=.pdf>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Originária 1.773 Distrito Federal - Decisão Min. Luiz Fux, 26 novembro 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339125545&ext=.pdf>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 937 - Inteiro Teor do Acórdão. Relator Min. Luís Roberto Barroso, 2018. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339218738&ext=.pdf>>. Acesso em: 3 agosto 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Regimento Interno do STF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>>. Acesso em: 25 agosto 2019.

CARVALHO, E. R. D. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, p. 115 - 126, novembro 2004.

CARVALHO, J. M. D. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. 10ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CITTADINO, G. Poder Judiciário, ativismo judicial e democracia. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos, 2, n. 3, 2001. 135-144.

CONSULTOR JURÍDICO. Para Gilmar Mendes, pedido de vista amadureceu debate sobre financiamento, 24 abril 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-abr-24/gilmar-mendes-pedido-vista-amadureceu-debate>>. Acesso em: 27 julho 2019.

DAHL, R. Tomada de decisões em uma democracia: a Suprema Corte como uma entidade formuladora de políticas nacionais. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 252, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/7954/6820>>. Acesso em: junho 2019.

ENGELMANN, F. **Sociologia Política das Instituições Judiciais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.

FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W. Onze Supremos: Todos contra o Plenário. In: FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W.; RECONDO, F. **Onze Supremos – O Supremo em 2016**. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: Supra: Jota: FGV Direito Rio, 2017.

FALCÃO, J.; HARTMANN, I. A.; CHAVES, V. P. **III Relatório Supremo em Números, o Supremo e o Tempo**. Rio de Janeiro. 2014.

FALCÃO, J.; OLIVEIRA, F. L. D. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a Supremo protagonista? **Lua Nova**, São Paulo, v. 88, p. 429-469, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n88/a13n88.pdf>>. Acesso em: agosto 2017.

FOLHA DE S. PAULO. Fux, ministro do Supremo, revoga auxílio-moradia de magistrados, Brasília, 26 novembro 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/fux-ministro-do-supremo-revoga-auxilio-moradia-de-magistrados.shtml>>. Acesso em: 3 agosto 2019.

FRANÇA. Conseil Constitutionnel. Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>>. Acesso em 17 abril 2019.

G1. Pedidos de vista suspendem 50 julgamentos neste ano no Supremo, Brasília, 30 dezembro 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/pedidos-de-vista-suspendem-50-julgamentos-neste-ano-no-supremo.ghtml>>. Acesso em: 22 abril 2019.

G1. Senado aprova aumento de salário, e ministros do STF vão passar a ganhar R\$ 39,2 mil, Brasília, 7 novembro 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/07/senado-aprova-aumento-de-16-para-ministros-do-supremo-tribunal-federal.ghtml>>. Acesso em: 3 agosto 2019.

G1. Temer sanciona reajuste dos ministros do STF, e Fux revoga auxílio-moradia para juízes e MP, Brasília, 26 novembro 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/26/temer-sanciona-reajuste-dos-ministros-do-stf-e-fux-extingue-auxilio-moradia-para-juizes.ghtml>>.

GREEN, C. **An Intellectual History of Judicial Activism**. [S.l.]: Temple University, 2008. Disponível em: <http://works.bepress.com/roger_craig_green/1/>. Acesso em: maio 2017.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1840. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17661#>>. Acesso em: 20 janeiro 2019.

HIRSCHL, R. The Political Origins of the New Constitutionalism. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, 11, issue 1, art. 4, 2004.

HIRSCHL, R. **Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism**: Harvard University Press, 2004.

JORNAL GGN. Vence a Estratégia”, diz Marco Aurélio responsabilizando Carmen pelo voto de minerva, 4 abril 2018. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/justica/vence-a-estrategia-diz-marco-aurelio-responsabilizando-carmen-pelo-voto-minerva/>>. Acesso em: 11 agosto 2019.

KMIEC, K. D. The Origin and Current Meanings of Judicial Activism. **California Law Review**, California, v. 92, nº 5, p. 1441-1477, 2004. Disponível em: <<http://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol92/iss5/4>>. Acesso em: abril 2017.

KOERNER, A. Ativismo Judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós88. **Dossiê: 25 anos da Constituição de 1988. Revista Novos Estudos - CEBRAP**, 96, julho 2013.

KOERNER, A. O Ativismo Judicial como problema intelectual e político nos Estados Unidos: uma análise crítica. **Lua Nova**, São Paulo, n. 99, p. 233-255, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n99/1807-0175-ln-99-00233.pdf>>. Acesso em: 5 abril 2019.

KOERNER, A.; FREITAS, L. B. D. O supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. **Lua Nova**, São Paulo, 88, 2013. 141 - 184. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n88/a06n88.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2018.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MENDES, C. H. Onze Ilhas. **Folha de S. Paulo**, 1 fevereiro 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0102201008.htm>>. Acesso em: 25 agosto 2019.

MENDES, C. H. **Constitutional Courts and Deliberative Democracy**. Oxford University Press, 2013.

MENDES, C. H. Na prática, ministros do STF agredem a democracia, escreve professor da USP. **Folha de S. Paulo**, 28 janeiro 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2018/01/1953534-em-espiral-de-autodegradacao-stf-virou-poder-tensionador-diz-professor.shtml>>. Acesso em: julho 2018.

MENDES, G. F. Supremo Tribunal Federal da República Federativa do Brasil - Estrutura e Atribuições, 27 março 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/STF_Brasil_Estrutura_e_Atribuicoes.pdf>. Acesso em 27/03/2020.>.

MENEZES, M. L. Justiça e Democracia: personalismo, participação política e poder judiciário no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, 50, jul./out. 2019. 329-357.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, v. 11, 2000.

NOTÍCIAS STF. Pauta de julgamentos do STF para esta quinta-feira, 3 maio 2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377203>>. Acesso em: 7 julho 2019.

NOTÍCIAS STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Revogadas liminares que autorizavam recebimento de auxílio-moradia por magistrados, 26 novembro 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=396764>>.

NOTÍCIAS UOL. Resolução do CNJ prevê auxílio-moradia de até R\$ 4,3 mil para magistrados, Brasília, 17 dezembro 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/12/17/resolucao-do-cnj-preve-auxilio-moradia-de-ate-r-43-mil-para-magistrados.htm>>. Acesso em: 4 agosto 2019.

O GLOBO. Marco Aurélio critica 'manipulação da pauta' no STF: 'tempos estranhos', 27 junho 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/marco-aurelio-critica-manipulacao-da-pauta-no-stf-tempos-estranhos-22827300>>. Acesso em: 11 agosto 2019.

OLIVEIRA, F. L. D. Processo Decisório no Supremo Tribunal Federal: Coalizões e “Panelinhas”. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, p. 139-153, novembro 2012.

OLIVEIRA, F. L. D. Quando a corte se divide: coalizões majoritárias mínimas no Supremo Tribunal Federal. **Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, nº 3, p. 1863-1908, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n3/2179-8966-rdp-8-3-1863.pdf>>. Acesso em: março 2020.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. Petição inicial ADI 4650, Rio de Janeiro, 5 setembro 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: dezembro 2018.

PEREIRA, S. A. **Monografia - Os pedidos de vista do Supremo Tribunal Federal: uma análise quantitativa nos casos de controle concentrado de constitucionalidade**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2010. Disponível em: <http://sbdp.org.br/arquivos/monografia/177_Monografia%20Saylon%20Pereira.pdf>. Acesso em: 30 junho 2019.

PIOVESAN, F. **Temas de Direitos Humanos**. 11ª. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

PORTAL CONSULTOR JURÍDICO. STF sinaliza mudança de entendimento sobre execução antecipada da pena, 8 agosto 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-08/stf-sinaliza-mudanca-posicao-execucao-antecipada-pena>>. Acesso em: 11 agosto 2019.

ROS, L. D. Em que ponto estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. In: ENGELMANN, F. **Para uma Sociologia Política das Instituições Judiciais**. 1ª. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2017. p. 57 - 97. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/95?n=Sociologia_Politica_das_Instituicoes_Judiciais>. Acesso em: 3 outubro 2017.

SADEK, M. T. Estudos sobre o Sistema de Justiça. **O que ler na ciência social brasileira**, São Paulo, n. s.n, 2002. 233-265.

SANTOS, B. D. S.; MARQUES, M. M. L.; PEDROSO, J. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Oficina do CES – Centro de Estudos Sociais**, Coimbra, v. 65, novembro 1995. Disponível em: <<https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/65.pdf>>. Acesso em: março 2018.

SHAPIRO, M. **Law and Politics in the Supreme Court: New Approaches to Political Jurisprudence**. New York: Free Press of Glencoe, 1964.

SILVA, V. A. D. Deciding without deliberating. **International Journal of Constitutional Law**, v. 11, issue 3, p. 557-584, julho 2013. Disponível em: <<https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2013-ICON-11-Deciding-Deliberating.pdf>>. Acesso em: março 2020.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. **The global expansion of judicial power**. Nova Iorque: New York University Press, 1995.

TOCQUEVILLE, A. D. **A Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VAUCHEZ, A. O Poder Judiciário um objeto central da Ciência Política. In: ENGELMANN, F. **Sociologia Política das Instituições Judiciais**. Porto Alegre: UFRGS, 2017. p. 39-56. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/95?n=Sociologia_Politica_das_Instituicoes_Judiciais>. Acesso em: outubro 2017.

VERÍSSIMO, M. P. A Constituição de 1998 vinte anos depois: Suprema Corte e ativismo judicial “à brasileira”. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, nº2, p. 407-440, jul-dez 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a04v4n2.pdf>>. Acesso em: 10 agosto 2019.

VIANNA, L. W. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2014.

VIEIRA, O. V. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4 nº2, p. 441-464, jul-dez 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>>. Acesso em: 10 agosto 2019.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora UnB, v. 2, 1999.

ANEXOS

Anexo I – lista das matérias publicadas em veículos de comunicação nos quais o STF foi citado como protagonista ou como parte importante da situação descrita.

1. <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2017/11/20/STF-entre-guardião-da-Constituição-e-tribunal-penal>
2. <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/02/02/O-que-são-as-Turmas-do-Supremo-Tribunal-Federal>
3. <https://jornalggn.com.br/noticia/pedido-de-vista-no-stf-se-torna-pedido-a-perder-de-vista>
4. <https://g1.globo.com/politica/noticia/pedidos-de-vista-suspendem-50-julgamentos-neste-ano-no-supremo.ghtml>
5. <http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/12/1842671-e-preciso-impedir-um-ministro-do-supremo.shtml>
6. <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,prazos-de-pedidos-de-vista-nao-sao-respeitados,70002106708>
7. <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/12/19/Como-funciona-um-pedido-de-vista-em-processos-do-Supremo>
8. <https://espaco-vital.jusbrasil.com.br/noticias/179190114/pedidos-de-vista-ou-perdidos-de-vista>
9. <http://www.bbc.com/portuguese/42126095>
10. <https://www.conjur.com.br/dl/voto-barroso-foro-especial.pdf>
11. <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/senado-aprova-fim-do-foro-privilegiado-e-proposta-segue-para-a-camara/>
12. <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/alexandre-de-moraes-pede-vista-e-interrompe-julgamento-sobre-restricoes-ao-foro-privilegiado/>
13. <https://www.conjur.com.br/2018-abr-04/venceu-estrategia-marco-aurelio-execucao-antecipada>
14. <https://www.jota.info/stf/supra/o-supremo-das-estrategias-rosa-weber-lula-06042018>
15. <https://www.jota.info/opiniaio-e-analise/no-stf-o-resultado-esta-nos-meios-nao-nos-fins-07032018>
16. <https://jornalggn.com.br/noticia/vence-a-estrategia-diz-marco-aurelio-responsabilizando-carmen-pelo-voto-minerva>
17. <http://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/7364987/advogados-tentam-jogada-estrategica-com-marco-aurelio-mas-ministro-pode>
18. <https://www.jota.info/jotinhas/carta-aberta-aos-defensores-direito-de-defesa-10102016>
19. <https://jornalggn.com.br/noticia/a-decisao-de-gilmar-sobre-lula-e-o-risco-da-parcialidade-do-julgador-por-marcos-villas-boas>
20. <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/06/10/Como-Gilmar-Mendes-influiu-duas-vezes-de-forma-decisiva-no-cen%C3%A1rio-pol%C3%ADtico-em-15-meses>

21. <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/02/14/Como-a-decis%C3%A3o-a-favor-de-Moreira-Franco-se-choca-com-a-decis%C3%A3o-contr%C3%A1ria-a-Lula-no-Supremo>
22. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-02/ministro-do-stf-mantem-nomeacao-de-moreira-franco-para-secretaria-geral>
23. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-02/temer-diz-ao-stf-que-nao-houve-ma-intencao-ao-nomear-moreira-franco>
24. <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2016/A-incomum-decis%C3%A3o-liminar-de-Gilmar-Mendes>
25. <http://www.moralidadebrasil.com.br/>
26. <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,advogado-protocolou-pedidos-de-impeachment-contradilma,1651124>
27. <https://www.conjur.com.br/2016-mar-17/agu-recorre-decisao-suspendeu-posse-lula-ministro>
28. <https://www.jota.info/justica/ao-vivo-acompanhe-a-sessao-do-supremo-tribunal-federal-3-17092015>
29. <https://www.conjur.com.br/2015-set-10/gilmar-mendes-devolve-acao-questiona-doacoes-eleitorais>
30. <https://www.conjur.com.br/2015-abr-24/gilmar-mendes-pedido-vista-amadureceu-debate>
31. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/avanca-no-senado-proposta-para-limitar-pedido-de-vista-no-stf.shtml>
32. <https://www.conjur.com.br/2018-nov-26/fux-revoga-auxilio-moradia-juizes-reajuste-stf>
33. <https://www.conjur.com.br/2018-nov-26/temer-sanciona-reajuste-salarios-ministros-supremo>
34. <https://www.conjur.com.br/2018-nov-20/aumento-fux-revogar-liminares-auxilio-moradia>
35. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/26/fux-suspende-auxilio-moradia-de-juizes-e-membros-do-ministerio-publico.ghtml>
36. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/26/temer-sanciona-reajuste-dos-ministros-do-stf-e-fux-extingue-auxilio-moradia-para-juizes.ghtml>
37. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/07/senado-aprova-aumento-de-16-para-ministros-do-supremo-tribunal-federal.ghtml>
38. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/fux-ministro-do-supremo-revoga-auxilio-moradia-de-magistrados.shtml>
39. <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2019-01-15/stj-regulamenta-auxilio-moradia.html>
40. <https://oglobo.globo.com/brasil/decisao-de-fux-abre-brecha-para-retorno-do-auxilio-moradia-23264619>
41. <https://www.jota.info/justica/apos-revogar-liminar-fux-manda-cnje-cnmp-regulamentarem-auxilio-moradia-26112018>
42. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/12/17/resolucao-do-cnje-preve-auxilio-moradia-de-ate-r-43-mil-para-magistrados.htm>

43. <https://www.conjur.com.br/2019-jan-08/stj-regulamenta-recebimento-auxilio-moradia-ministros>
44. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-01/stj-regulamenta-auxilio-moradia-juizes-federais-e-ministros>
45. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2019/01/15/stj-regulamenta-auxilio-moradia-a-juizes-federais-e-ministros.htm>
46. <https://jornalggn.com.br/justica/vence-a-estrategia-diz-marco-aurelio-responsabilizando-carmen-pelo-voto-minerva/>
47. <https://www.conjur.com.br/2017-ago-08/stf-sinaliza-mudanca-posicao-execucao-antecipada-pena>
48. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=326754>
49. <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/12/19/ministros-2-instancia-mudanca/>
50. <https://jus.com.br/artigos/65258/a-possibilidade-de-prisao-a-partir-da-condenacao-em-segunda-instancia-inconstitucionalidade-ou-medida-imprescindivel-no-combate-a-corrupcao-e-impunidade-dos-poderosos>
51. <https://oglobo.globo.com/brasil/marco-aurelio-critica-manipulacao-da-pauta-no-stf-tempos-estranhos-22827300>
52. <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2018-06-27/ministro-do-stf-manipulacao-da-pauta.html>

Anexo II – lista com os links das buscas realizadas no banco de dados do STF

1. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=62628>
2. <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3014>
3. <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=ADI%2F4650>
4. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=255918&caixaBusca=N>
5. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=263981&caixaBusca=N>
6. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=255811&caixaBusca=N>
7. Voto do Relator ADI 4650. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>
8. Processo Eletrônico ADI 4650. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>
9. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoPedidoVistaDevolvido>
10. <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>
11. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=336345&caixaBusca=N>

12. Despacho do Relator:
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ap937QO.pdf>
13. <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=937&classe=AP&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>
14. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=345201>
15. Voto do Relator:
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AP937QOrelator.pdf>
16. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=345339&caixaBusca=N>
17. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=362704>
18. <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377178>
19. <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377289>
20. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377332>
21. ADC 43: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4986065>
22. ADC 44: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4986729>
23. HC 152.752 : <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5346092>
24. <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4697570>
25. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=335261&caixaBusca=N>
26. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=335672&caixaBusca=N>
27. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=313510>
28. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377203>
29. AO 1773: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4395214>
30. Revogação AO 1773:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339125545&ext=.pdf>
31. Notícias STF. “Revogadas liminares que autorizavam recebimento de auxílio-moradia por magistrados”.
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=396764>
32. MC no Habeas corpus 152.752:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313665446&ext=.pdf>

Anexo III - lista com os links das buscas realizadas no banco de dados da Câmara e do Senado

1. Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 333-A, de 2017.
Disponível em
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BA45C61C54166B667C5B78990E8EFE90.proposicoesWebExterno2?codteor=1697384&filename=Tramitacao-PEC+333/2017. Acesso em 03/08/2019.

2. <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/481294-CAMARA-APROVA-ADMISSIBILIDADE-DE-PEC-E-VAI-INICIAR-DISCUSSAO-DA-REFORMA-POLITICA.html>
3. Relatório do GT DESTINADO A ESTUDAR E ELABORAR PROPOSTAS REFERENTES À REFORMA POLÍTICA E À CONSULTA POPULAR SOBRE O TEMA. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8FC87A99B78B9253063FCAD070125E54.proposicoesWebExterno2?codteor=1176709&filename=PEC+352/2013
4. <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/488429-OAB,-CNBB-E-OUTRAS-ENTIDADES-FAZEM-ATO-CONTRA-REFORMA-POLITICA-DISPUTADA-NA-CAMARA.html>
5. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111574>
6. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=2140446>
7. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/31/senado-aprova-o-fim-do-foro-privilegiado-que-segue-para-a-camara>
8. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=600023>
9. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=580148>
10. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1384481&filename=Tramitacao-PL+5735/2013
11. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=373327>
12. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111574>
13. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136913>
14. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=1635730>
15. PLC 27/2016: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126084>
16. PL 2646/2015: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=1635730>
17. Senado Notícias. “Senado aprova aumento para STF e Ministério Público”: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/11/07/senado-aprova-aumento-para-stf-e-ministerio-publico>
18. Senado Federal. Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos. Senador Ricardo Ferraço: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3576257&ts=1559743937617&disposition=inline>

Anexo IV - Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003 - regulamenta o artigo 134 do Regimento Interno

O PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o inciso XVII do art. 13, combinado com o inciso I do art. 363 do Regimento Interno, e tendo em vista o decidido na Sessão Administrativa de 11 de dezembro de 2003, Processo Administrativo nº 318350,

RESOLVE:

Art. 1º O Ministro que pedir vista dos autos deverá devolvê-los no prazo de 10 (dez) dias, contados da data que os receber em seu Gabinete. O julgamento prosseguirá na segunda sessão ordinária que se seguir à devolução, independentemente da publicação em nova pauta.

§ 1º Não devolvidos os autos no termo fixado no caput, fica o pedido de vista prorrogado automaticamente por 10 (dez) dias, findos os quais o Presidente do Tribunal ou da Turma consultará, na sessão seguinte, o Ministro, que poderá, justificadamente, renovar o pedido de vista.

§ 2º Esgotado o prazo da prorrogação, o Presidente do Tribunal ou da Turma requisitará os autos e reabrir o julgamento do feito na segunda sessão ordinária subsequente, com publicação em pauta.

Art. 2º Não se dará a prorrogação automática prevista no § 1º do artigo anterior, quando se tratar de processo de réu preso.

Art. 3º Em se tratando de processo de inquérito e habeas-corpus, os autos deverão ser imediatamente encaminhados ao Gabinete do Ministro que pediu vista, independentemente de revisão e assinatura dos votos já proferidos.

Art. 4º À distribuição de habeas-corpus, a Secretaria encaminhará cópias reprográficas ou em meio magnético da inicial e dos documentos que a instruem aos demais Ministros da Turma ou do Plenário.

Art. 5º As Coordenadorias de Sessões deverão manter rigoroso controle dos processos e dos prazos ora estabelecidos, devendo entregar ao respectivo Presidente, a cada sessão, relatório circunstanciado a respeito.

Art. 6º Esta Resolução entrará em vigor em 29 de março de 2004.

Ministro MAURÍCIO CORRÊA

Anexo V - Resolução nº 322, de 23 de maio de 2006 – altera dispositivos da Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003.

A PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 363, I, do Regimento Interno, e tendo em vista o decidido na Sessão Administrativa de 11 de maio de 2006,

R E S O L V E:

Art. 1º A Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

§ 1º Não devolvidos os autos no termo fixado no caput, fica o pedido de vista prorrogado automaticamente por 10 (dez) dias, findos os quais a Presidência do Tribunal ou das Turmas comunicará ao Ministro o vencimento do referido prazo.

§ 2º REVOGADO.

Art. 2º Não se dará a prorrogação automática prevista no § 1º do artigo anterior quando se tratar de processo de réu preso, caso em que findo o prazo do caput do art. 1º será feita a comunicação ao Ministro.”

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministra ELLEN GRACIE