XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

CLAUDIA MARIA BARBOSA

MÔNICA BONETTI COUTO

YNES DA SILVA FÉLIX

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

P769

Política judiciária, gestão e administração da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa, Mônica Bonetti Couto, Ynes Da Silva Félix – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-195-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Política Judiciária. 3. Gestão da Justiça. 4. Administração da Justiça. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Apresentação

O volume reúne os artigos apresentados e debatidos no GT Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça, durante o encontro do CONPEDI realizado em Brasília no mês de julho de 2016. O GT Política Judiciária resulta de um desafio: pensar a justiça de forma interdisciplinar, buscando metodologias e aportes de diferentes disciplinas para compreender a "questão da justiça". Mais à frente, pretende-se desenvolver estudos em uma perspectiva transdisciplinar que dê conta de apresentar o problema da justiça desde prismas externos ao "campo do direito" e propor soluções inovadoras, capazes de oferecer respostas mais eficazes aos desafios postos hoje à efetividade da prestação jurisdicional e às formas de solução de conflito em sociedades contemporâneas.

A própria ênfase do GT na Política Judiciaria indica uma percepção do "problema da justiça" desde um viés mais amplo e aberto, que o expande para além dos limites do Poder Judiciário. De fato, na perspectiva externada pelos autores dos trabalhos reunidos neste volume, bem como de suas coordenadoras, embora o Judiciário detenha o monopólio da jurisdição, não é função exclusiva sua promover ou realizar a justiça. Estas são tarefas que devem ser compartilhadas entre todos os Poderes de Estado, órgãos públicos e privados, indivíduos ou grupos, para a solução efetiva, não apenas formal, dos conflitos que naturalmente existem em sociedades cada vez mais complexas. Interesses divergentes são o ponto de partida de qualquer sociedade democrática, e a forma como eles são compostos indica seu grau de amadurecimento e compromisso democrático.

A Constituição Brasileira deu um grande passo quando reconheceu o acesso à justiça como um direito fundamental. Passados quase 30 anos de sua promulgação, o desafio hoje é como garantir a efetividade desse direito. Nessa direção, esforços têm sido feitos no sentido de dotar o Poder Judiciário dos melhores recursos humanos, infraestrutura e ferramentas de gestão capazes de incrementar seus resultados. Apesar disso formou-se um certo consenso de que esta missão não pode mais estar concentrada apenas no Judiciário. Nesse sentido, o conceito da Política Judiciária é bastante útil: implica em ter o Poder Judiciário e o sistema de justiça como objeto de políticas públicas, de um lado e, de outro, os assume em contextos específicos, como promotores de políticas que se voltam a assegurar a efetiva prestação jurisdicional. Essas perspectivas incluem ações de todos os poderes públicos para dotar o sistema de justiça de melhores práticas e, ao mesmo tempo, instituições privadas que tomem para si o compromisso de solucionar parcela dos conflitos que tornaram-se comuns nas

sociedades contemporâneas. E assim é que ao lado da tradicional prestação jurisdicional, trabalha-se hoje com a perspectiva de que a solução de conflitos possa ser resolvida tanto por mecanismos alternativos dentro do próprio sistema de justiça, quanto por práticas de mediação e arbitragem extrajudiciais, desenvolvidas por organismos privados.

Diferentes prismas e a atuação de distintos atores são analisados nos textos que compõe esse volume, cujos debates foram por nós coordenados e dos quais participaram algumas dezenas de pesquisadores, alunos e professores, reunidos no CONPEDI. Temos a certeza de que este volume contribuirá de forma sensível para os diagnósticos, análises e prognósticos de questões relacionadas à solução de conflitos e à prestação jurisdicional no Brasil. Vamos em frente!

Profa. Dra. Claudia Maria Barbosa (PUCPR)

Profa. Dra. Mônica Bonetti Couto (UNINOVE)

Profa. Dra. Ynes Da Silva Félix (UFMS)

COMPETÊNCIAS, VOLUME PROCESSUAL E JULGAMENTO SELETIVO: UMA ANÁLISE SOBRE A CONSTRUÇÃO DO PAPEL JURISDICIONAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988.

JUDICIAL COMPETENCE, PROCESSUAL ABUNDANCE AND SELECTIVE JUDGEMENT: AN ANALYSIS OF THE CONSTRUCTION OF JUDICIAL ROLE OF THE SUPREME COURT IN THE BRAZILIAN'S 1998 CONSTITUTION

Daniel Barile da Silveira [1]

Resumo

O propósito deste artigo é: i) entender como se deu a distribuição das competências constitucionais do STF à luz do legado trazido pela Carta de 88; ii) identificar como se dá o uso dessas competências, no sentido de indicar predominâncias, acertos e dificuldades de seu gerenciamento processual. A partir da compreensão teórica sobre sua competência constitucional, contrastada em face da prática jurisdicional habitual extraída de estudos quantitativos sobre seu fluxo processual, busca-se entender quais foram os caminhos que ladrilharam o perfil da competência do Tribunal no primeiro quarto de século (1988-2012).

Palavras-chave: Competências do supremo tribunal federal, Volume processual, Julgamento seletivo

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this article is: a) understand how was the distribution of constitutional powers of the Supreme Court in the light of legacy brought by the 88's Constitution; ii) identify how is the use of these skills in order to indicate predominance, successes and difficulties of your procedural management. From the theoretical understanding of its constitutional powers, contrasted in the face of extracted usual judicial practice of quantitative studies on its procedural flow, we seek to understand what were the paths that constructed the Court's competence profile in the first quarter century (1988- 2012).

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Judicial competence of the brazilian's supreme court, Processual abundance, Selective judgment

[1] Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (FD-UnB).Professor do Mestrado em Direito da Unimar (Universidade de Marília/SP).Professor em Direito do UniToledo (Araçatuba/SP).Procurador-Geral do Município de Araçatuba/SP.

O Supremo Tribunal Federal é o órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro e, por força constitucional, tem-lhe reservada a incumbência de ser o guardião da Constituição. Nos termos das transformações trazidas em 1988, com a nova Carta Constitucional, um número bastante amplo de atribuições foram-lhe atribuídas, perfazendo com que o Tribunal se ocupasse tanto como intérprete oficial do texto da Constituição, configurando-se como um verdadeiro tribunal constitucional, tal qual tem exercido o mister de ser a última voz em matéria de recursos, no exercício de atribuições que são típicas de um tribunal de cassação. Ainda, é palco de ações originárias de entes políticos com prerrogativa de foro, caracterizando-o como um órgão de julgamento especializado. Ademais, a Constituição ainda lhe outorgou a função de ser o árbitro último de conflitos entre outros tribunais, como na relação entre Estados e organizações estrangeiras e entes políticos nacionais, além de apresentar-se como uma diretriz unificadora da jurisprudência nacional, dentre muitas outras tarefas de modo a perfilhar um vasto papel no Poder Judiciário brasileiro.

De tal forma, a Constituição Federal reservou-lhe competências vastas, de maneira a representar, no bojo das instituições brasileiras, múltiplos papéis, como sendo uma Corte em várias. Essa roupagem é fruto do desenho institucional engendrado pelo legislador constituinte, o qual se preocupou em reservar-lhe competências bastante amplas, presentes no art. 102, da CF/88.

O fato é que, o Supremo Tribunal Federal, em realidade, não exerce suas competências nos moldes apresentados pela maioria das Cortes Constitucionais europeias, as quais, em sua grande maioria, trabalham majoritariamente como exclusivos tribunais constitucionais. Aqui, a Corte Suprema se ocupa tanto da jurisdição constitucional como um todo, tal qual tem a função de analisar os mais variados recursos e ações originárias, situação que lhe subtrai enorme tempo para a análise de casos singulares e que, de certa maneira, impede-lhe de dedicar-se exclusivamente ao estudo dos casos tipicamente constitucionais de grande relevância.

Assim, é nesse campo de investigações que o presente texto busca enveredar. O propósito deste artigo é de analisar dois aspectos importantes nesta discussão: i) entender como se deu a distribuição das competências constitucionais do STF à luz do legado trazido pela Carta de 88; ii) identificar como se dá o uso dessas competências, no sentido de indicar concentrações, predominâncias, acertos e dificuldades de gerenciamento processual destas tarefas mencionada. Em um método de contrapor o descritivo legal, a partir de uma compreensão teórica sobre a competência de um tribunal constitucional, e sua prática habitual, extraída de estudos quantitativos que nos auxiliam a entender a realidade, a

preocupação é destacar quais foram os caminhos que ladrilharam o perfil da competência do Tribunal no primeiro quarto de século do STF (1988-2012).

1 O desenho institucional do Supremo no pós-88

Como pode nos lembrar Dalmo Dallari (2002, p. 112-113), durante a Constituinte de 88, uma ampla bancada legiferante apresentou um projeto de criar-se um distinto tribunal constitucional, no sentido de destinar-lhe tão somente o julgamento das questões de agressão ao texto constitucional, bem como a responsabilização dos agentes que dessa violação auferissem vantagens ou demonstrassem a desídia pelo trato com o constituinte originário. Entretanto, no fundado receio de perder suas principais funções e, *a fortiori,* o prestígio decorrente da tarefa de zelar pela Magna Carta, o corpo de Ministros então ocupantes do Supremo Tribunal Federal rejeitou tal proposta, fazendo "[..]oposição cerrada a essa ideia e atuou intensamente junto aos constituintes, conseguindo, assim, impedir a criação daquele tribunal" (2002, p. 113). Nos termos de Julia Ximenes,

> Para os constituintes "comunitaristas" era preciso destacar e "proteger" o texto constitucional por intermédio da jurisdição constitucional, adotada nos países europeus através dos Tribunais Constitucionais, cuja função é a guarda dos valores que integram o sentimento constitucional da comunidade. Os "conservadores liberais" entendiam que o Supremo poderia atender a esta demanda, sem a necessidade de criação e/ou transformação em um Tribunal Constitucional.
> Assim, as "lutas simbólicas" travadas entre estes diferentes atores se concentraram em três eixos: o primeiro, sobre a criação ou não do Tribunal Constitucional; o segundo, sobre a composição deste Tribunal; e finalmente sobre suas funções (jurídicas e políticas). Importante salientar, que dentre os atores jurídicos não "institucionalizados", surgem os advogados e professores (principalmente da área de Direito Constitucional) que participaram da "Comissão Afonso Arinos", antes da instalação da Assembleia Nacional Constituinte – ANC (2009, p. 2).

Destarte, a escolha institucional do Supremo acabou por manter a tradição da guarda da Constituição como bem reservou para si uma série de funções típicas de cortes recursais, com resquícios adicionais de uma corte de foro especial. Segundo apresenta José Afonso da Silva (2009, p. 535), as competências do Supremo Tribunal Federal, presentes no art. 102, da CF/88, podem ser agrupadas em três áreas distintas: a) *processar e julgar originariamente*, consubstanciado naquelas causas em que é "juízo único e definitivo", relacionadas às questões dispostas no inciso I daquele artigo de lei já citado; b) *julgar em recurso ordinário*, mais expressamente demandas previstas naquele inciso II ; c) *julgar em recurso extraordinário,* quando se possuir questão constitucional julgada anteriormente dentre as matérias presentes no inciso III do dispositivo em comento.

Nesta leitura, basicamente as funções exercidas pelo Supremo Tribunal Federal no contexto da Constituição da República de 88 podem ser definidas em *competência originária*

(art. 102, I, da CF) *e competência recursal*, esta última podendo ser dividida em *competência recursal ordinária* (art. 102, II, da CF) e *competência recursal extraordinária* (art. 102, III, da CF).

Alguns autores, tais quaisMichel Temer (1989, p. 174-175) e Oscar Vilhena Vieira (1994, p. 84-85), dentre outros que seguem tal taxonomia, acabam classificando a matéria julgada pelo tribunal como *de competência constitucional, recursal e ordinária*, de maneira a enfatizar a posição de controle abstrato da constitucionalidade das leis como uma típica função constitucional (competência constitucional), restando a discussão do controle concreto da constitucionalidade das leis em sede de inúmeros recursos possíveis de ingresso na Corte (competência recursal) e, por fim, matérias alheias a tal dicotomia, em sede de competência remanescente (competência ordinária), as quais se enquadram em um esquema conceitual residual, cujos assuntos remanescem do quadro lógico excetuante dos dois outros núcleos de assuntos já relacionados.

Dentre a classificação aqui adotada, optou-se pela enviesada por estes últimos, dadas as análises quantitativas adotadas mais adiante. Assim, é possível governar e classificar estas três esferas de atuação na seguinte medida: a) dentre a *competência constitucional propriamente dita*, encontram-se os processos ajuizados originariamente no tribunal, como conteúdo de fundo a discutir abstratamente a natureza da constitucionalidade que se põe em controvérsia, tal qual a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC),Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Por um critério de acesso maior a dados, optou-se por acrescentar mais duas questões constitucionais explícitas, tais quais o Mandado de Injunção (MI) e a Proposta de Súmula Vinculante (PSV). Isto se justifica porque houve uma intensa mudança na jurisprudência referente aos mandados de injunção, cujo volume processual tem se mostrado significativo; de outra feita, em respeito às alterações constitucionais trazidos pela Reforma do Judiciário, optou-se por acrescentar este último elemento processual (PSV). Embora divergente do sistema processual de cadastramento do Tribunal, tal inclusão destas espécies processuais servirá como referência à essência do fundo constitucional de mérito que é discutida em cada um dessas espécies recursais, especialmente quando confrontados com recentes estudos sobre processos tramitados na Corte, os quais apontam um intumescimento desses instrumentos processuais; b) quanto aos processos de *competência recursal*, referem-se àqueles julgados em matéria de recursos em que se discute a constitucionalidade do direito na esfera concreta, a partir de casos reais julgados em momento anterior àquele por um juiz ou tribunal inferior, como sendo o Recurso

Extraordinário (RE) e o Agravo de Instrumento (AI),ou ainda o Recurso Ordinário em Habeas Corpus (ROHC) e o Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (ROMS); c) quanto aos processos de *competência ordinária*, encontram-se todos os demais que não se enquadram na situação anterior, mas que compõem o extenso rol de competências da Corte, conforme mencionado anteriormente.

Como é cediço, o Brasil adotou dois modelos de controle de constitucionalidade (difuso/concreto e concentrado/abstrato), em uma simbiose cuja última palavra encontra o fluxo processual convergente para o STF, como último repouso das ações ajuizadas até que se tenha sua voz final. Na sua extrema maioria, os processos que chegam à Corte encontram dois caminhos diferentes: 1. *pertencentes ao controle concentrado ou abstrato*, decorrem do ajuizamento de ações originárias no próprio Tribunal, com o fundo da discussão da constitucionalidade das leis em caráter de instância única, cabendo então ao Supremo Tribunal declarar em exclusiva e última decisão sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da lei ou ato normativo arguido; como ação originária também, há causas de outra natureza descritas na competência de julgamento único do Tribunal, como os casos de foro privilegiado ou situações em que exerce funções de corte especial; 2. em um segundo momento, *fruto do controle difuso ou concreto*, processos discutidos em instâncias inferiores peregrinam em uma escalada vertical de recursos até a Corte Suprema, *locus* em que os Ministros darão também a última palavra acerca dos temas constitucionais *sub judice.* Trata-se, portanto, de um caminho processual para qual muitos acenam, não sendo fato raro o chegar-se até o Tribunal, ante o complexo e licencioso sistema processual nacional.

Assim, é perceptível que as competências do Tribunal, por amplas que são, conduzem ao julgamento de uma carga grande de processos. No primeiro quartel de século da Constituição, dados extraídos do próprio Tribunal (STF, 2015), indicam que, do ano de 1988 até o final do ano de 2012, passaram 1.429.938 processos na Corte, sendo 1.418.138 casos decididos e mais de 100 mil processos ainda pendentes de julgamento.

Diante de tais dados iniciais, questiona-se: Qual o perfil institucional do Supremo Tribunal Federal na relação entre processos apreciados e sua competência? De que forma a descrição legal de competências é exercida em sua prática cotidiana? Como tal perfil de julgamento permite a guarda da Constituição a partir da constrição de sua jurisprudência?

2 O Supremo Tribunal Federal e sua prática judicial

Pensando quantitativamente, o Supremo Tribunal Federal não é uma Corte tipicamente constitucional. Em pesquisas realizadas pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de

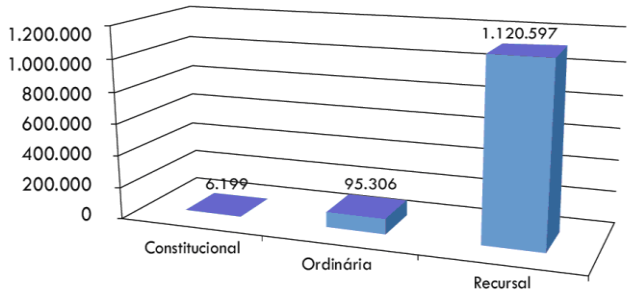
Janeiro, percebeu-se que, de todos os processos julgados pela Corte, de 1988 a 2010, naquele universo de casos mencionados, apenas 6.199 são tipicamente constitucionais (0,51%). Extraídos os 95.306 (7,80%) processos que são de competência ordinária, ou seja, que não se enquadram nem nos casos puramente constitucionais nem nos oriundos de recursos, tem-se a percentagem de que praticamente 92% (1.120.597) dos processo julgados pelo STF são meramente recursais. Isto é, a concentração de forças para o julgamento de casos em nossa Corte Suprema não é de uma Corte Constitucional por excelência, o que faz com que Joaquim Falcão et alli denominem tal tribunal de uma "corte recursal suprema" (2011, p. 21). Isto faz com que a escolha do que decidir julgar acaba não sendo uma decisão do Tribunal, mas da parte no processo, pela interpelação recursal. Da mesma forma que a construção de uma jurisprudência unificada da Corte, em grande medida, é direcionada para sufocar e reduzir a carga intensa de processos que precisa ser dado cabo, desgastando os esforços dos Ministros em paralelamente preclarar e otimizar uma jurisprudência essencialmente constitucional. Assim se vê :

Tabela 1. Número de processos e sua percentagem do total de julgamentos (1988-2010)

CATEGORIAS	PROCESSOS	%
Constitucional	6.199	0,51%
Ordinária	95.306	7,80%
Recursal	1.120.597	91,69%

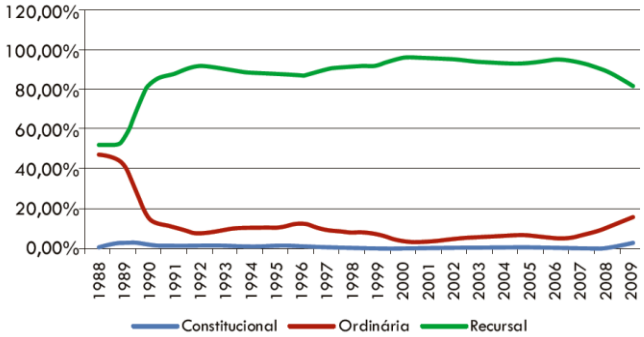
Fonte: Supremo em Números. Relatório FGV-Direito, 2011.

Gráfico 1. Processos ajuizados no Tribunal por categorias (1988-2010)



Fonte: Supremo em Números. Relatório FGV-Direito, 2011.

Gráfico 2. Proporção anual de processos em cada um dos tipos de processo (1988-2010)



Fonte: Supremo em Números. Relatório FGV-Direito, 2011.

O que causaria tal estranheza a um tribunal constitucional não ser constitucional e sê-lo ao mesmo tempo, em um hibridismo pouco visto em Supremas Cortes mundo afora? Qual a consequência para o sistema judicial ter-se um Tribunal de competências superdimensionadas e quais as causas de tal deformação de suas competências originárias?

Primeiramente, em uma esfera macro, boa parte das agruras sofridas por nosso Tribunal Maior é devida ao sistema constitucional brasileiro. Desde as primevas aulas insertas em manuais de Direito Constitucional, reforça-se a tese de que a Constituição brasileira é analítica e, portanto, hiperdetalhista, a ponto de disciplinar assuntos demais. Na lição de Seabra Fagundes (2005), a "desconfiança" (histórica) do legislador infraconstitucional em mitigar direitos teve papel decisivo no inchaço constitucional, posto que o constituinte originário na Constituição tudo buscou prever, aberta e compulsivamente. O estudioso Oscar Vilhena Vieira (2008, p. 447) chega a denominar tal torpor regulatório de um "*ethos* ambicioso" do legislador constituinte, caracterizando a verborragia constitucional já conhecida. Nesta concepção, certamente na preocupação de limitar a volátil vontade política a uma determinada ordem duradoura da Constituição, propendeu ao constituinte de 88 elevar os mais heteróclitos temas à alçada do vernáculo constitucional, compondo um terreno em que todos semeiam seus direitos. Resguarda-se, assim, que eventuais temperamentalidades conduzidas por situações políticas oscilantes conduzam o legislador infraconstitucional a alterar determinadas regras, fato recorrente em nossa história política.

Daí se percebe que a Constituição nacional versa sobre os temas mais diversos: direitos fundamentais, poderes constituídos, partidos políticos, nacionalidade, relação com estados estrangeiros, políticas públicas, funcionalismo, finanças públicas e orçamento, tributação, meio ambiente, previdência social, índios, idosos, crianças e adolescentes, sistema de saúde, cartórios etc. Essa infindável gama de assuntos não raramente é apontada pela massa crítica constitucional como fruto de alguns artigos desnecessários, estranhos à tese de os elevar a um patamar constitucional, especialmente porque de alguma forma retira do debate popular determinados temas, elevando-as a *status* constitucional. Nesta toada, definindo-se direitos constitucionais das mais amplas matizes e levando-se as competências do Tribunal, qualquer assunto que afete o texto expresso ou um princípio constitucional tem seu destino certo, seja por ação direta, seja por recursos extraordinários.

Seguindo tal tendência expansiva de legislador originário, o caminho monolítico que inspirava o Procurador-Geral a provocar o Supremo direta e singularmente teve a expansão a outros agentes da sociedade, antes não legitimados em nossa história constitucional. A expansão do ajuizamento das ações diretas de inconstitucionalidade, nos

termos do art. 103 da CF/88, bem como a adoção da sistemática do *amicuscuriae*, como um nível de abertura a interessados participarem do debate sobre determinados julgamentos, ambos estes institutos, ampliaram ainda mais o leque de ações do Tribunal. Pensando na lógica política, é possível em muitos casos identificar essa abertura como um canal aberto dos Ministros não somente com os diversos setores da sociedade para o pronunciamento de direitos, mas, inclusive, como um atalho mais direto para que partidos minoritários busquem voz jurídica e decisiva em assuntos cujo peso da maioria os fizeram sufragar no terreno da discussão pública, tendo-os por vencidos. Neste compasso, também existe uma abertura da competência da Corte a processos que tentam rever decisões políticas majoritárias, o que possibilita o uso estratégico do Tribunal como um instrumento de *accountability*da oposição, renovando o debate público perdido. Trata-se do uso típico do Tribunal com instrumento de oposição.

Se por um lado se mostra benéfica a oitiva das minorias aniquiladas pela maioria política, função talvez precípua de um Tribunal Constitucional, por outro, sofre-se o risco comum a qualquer democracia em desenvolvimento de que tal mecanismo de revisão de decisões políticas sirva de uma câmara para o julgamento de pequenas causas políticas, como um instrumento denunciativo de parlamentares e membros do Executivo que gozam de prerrogativa de foro. Sobre esta constatação, Oscar Vilhena Vieira tem alguns dizeres:

> Desconheço outro tribunal supremo do mundo que faça plantão judiciário para solucionar quzílias, que os parlamentares não são capazes de resolver por si mesmos. O mesmo acontece em relação à impugnação, por via de mandado de segurança, de atos às vezes banais do Presidente da República, como demissão de um servidor público. A sua competência de foro especializado tem um enorme custo gerencial, bem como pode gerar um desgaste de sua autoridade, por excesso de envolvimento em questões que poderiam e deveriam estar sendo resolvidas em outros âmbitos (2008, p. 449).

Por outro lado, em um segundo plano, os processos fluem ao Tribunal pelo próprio exercício da liberdade constitucional de garantir aos juízes independência judicial. Assim, as decisões pregressas não são obstáculos para o julgamento da lide de maneira diversa a casos futuros, como em um típico sistema de precedentes. Isto significa que sempre é possível obter-se uma decisão diferente de um juiz ou tribunal. Neste amplo aspecto, enquanto não submetida a *quaestio iuris* ao crivo do Supremo Tribunal Federal, que em tese encerraria a escalada judicial, a gama de recursos tende a chegar ao topo da pirâmide judicial na busca de uma palavra final sobre o caso. Diante do sistema processualístico brasileiro, é possível que muitos busquem promover seus recursos até a sua chegada à Corte, uma vez que a engenharia recursal permite essa postergação.

Mesmo assim, os instrumentos processuais de manutenção de precedentes, como é corrente no sistema de c*ommon law* com o precedente vinculativo (*bindingprecedent*), o qual busca fixar um modelo decisório para casos futuros, é sobremaneira estranho em nosso sistema jurídico, excetuadas as inovações recentes da Emenda à Constituição nº 45/2004, tais quais institutos próximos, como a súmula vinculante e a repercussão geral. No que toca aos tribunais de segunda e terceira instâncias, ainda assim, são parcos os instrumentos de controle processual de recursos, fazendo com que o movimento ascendente e repetitivo de processos seja uma prática muito comum ante a apresentação formal dos requisitos legais autorizadores da revisão processual. E uma vez admitido o recurso, ainda que o julgamento esbarre nas inúmeras súmulas intestinas dos Tribunais, tornando mais ágil o julgamento, faz-se necessária a decisão, avolumando as prateleiras dessas cortes com tais processos.

Como terceiro e quarto fatores de "engorda" do volume processual é possível mencionar a astúcia advocatícia em manejar o processo até a mais alta Corte do país, fenômeno que não se mostra uma tarefa de *expertise* seleta diante de códigos permissivos. Um grupo mais ativo de advogados, somado a instrumentos processuais concessivos, é a combinação perfeita para que sejam propostos vários e vários recursos nas instâncias inferiores até sua chegada no Supremo Tribunal Federal, considerado então a última redoma de onde se pode prover a chance de um resultado processual positivo.

Os motivos dessa escalada recursal são vários, mas podem ser destacados alguns pontos de interesse: como o sistema processual alimenta a advocacia forense, quanto mais anos se perdura em um processo maior garantia da manutenção do cliente, formando em muitos casos uma clientela fiel por anos a fio. Como bem nos adverte Claudio Weber Abramo, em casos de litigiosidade morosa "a única barreira é a renda do litigante" (2010, p. 426). Isto porque enquanto houver a sustentação do processo pelas custas recursais e de honorários advocatícios, o tempo do recurso é proporcional à capacidade de gastar-se com ele, o que é manobrado com maestria por muitas bancas de advocacia. Daí aquele autor concluir categoricamente que "o sistema estimula a caça por renda por parte dos advogados". Assim, [...]"litigantes que não consigam pagar a conta, os quais naturalmente compõem a ampla e esmagadora maioria dos indivíduos e das empresas, param em algum degrau intermediário da escadaria judicial". E arremata: "Réus pobres em processos criminais são encarcerados rapidamente" (2010, p. 426). Não é sem razão que o índice do ICJ- Brasil, que mede a confiança da população no Judiciário brasileiro, apontou que 77% das pessoas acreditam que o Judiciário é caro ou muito caro para ser acionado (CUNHA, 2014) e 67% creem ser difícil ou muito difícil de ser utilizado (CUNHA, 2014)

Mas não somente nos recursos a habilidade processual dos advogados é manifesta, mas o próprio andamento processual daria uma discussão à parte. Estratégias veladas para a conquista de tempo no andar do processo são instrumentos eficazes de prolongar a duração da causa. Não bastasse, os próprios códigos expressamente descrevem tal qual a praxe judicial secular autoriza a participação quase que ilimitada das partes mediante vistas dos autos e juntada de petições das mais variadas naturezas, sem quaisquer critérios daquelas que certamente servem à proteção do cliente, ou mesmo aquelas meramente protelatórias. Os órgãos de controle externo, como a Ordem dos Advogados do Brasil, por exemplo, em pouco contribuem para a mitigação dessas estratégias, permanecendo o sistema a desenrolar-se de maneira silenciosa. Quando se trata da Fazenda Pública como parte nos processos, prazos em dobro e em quádruplo, garantidos pela legislação processual, tornam o processo uma causa a perder de vista nos bancos judiciais.

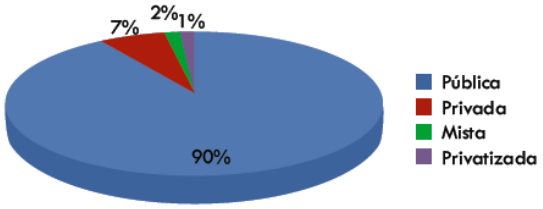
Neste cenário, acordos extrajudiciais são a válvula de escape para o cessar da impaciência com a mora do Judiciário ou mesmo a falta de dinheiro com essa longa estrada de interpelações. Por esta via conciliatória até mesmo o Judiciário se torna freguês assíduo, havendo sempre um estímulo a um acordo razoável a um bom processo. O Conselho Nacional de Justiça, em dezembro de 2010, editou a Resolução nº. 125 no intuito de promover um açambarcamento dos profissionais do Direito, sobretudo dos magistrados, para encarar a conciliação como saída mais rápida e efetiva para processos, evitando-se recursos e o empilhamento de casos a serem julgados. Desde 2006 são realizadas campanhas anuais de conciliação, no intuito de estimular a política nacional de não litigiosidade. Dados extraídos do próprio portal de conciliação do CNJ indicam que, diante desta política redutora de conflitos, obtiveram, em 2006, 46.493 acordos no mutirão de conciliação (55% de sucesso); já em 2007, 96.492 acordos obtidos (42 % de sucesso); em 2008, 130.848 acordos (42,8 % de sucesso); quanto a 2009, obtiveram 122.943 acordos judiciais (47,2% de sucesso); por fim, em 2010, foram 171.637 acordos realizados (47,4% de sucesso). Ante a justificativa do próprio CNJ de economia de recursos e agilização da Justiça, paralelamente se busca minimizar os efeitos recursais criando-se tais políticas compensatórias para remediar a satisfação jurisdicional dos litigantes.

Adotado como estratégia de contenção judicial de processos, tal resolução contribui como uma forma de pensar nessa mitigação dos processos correntes que, como se disse, tem percurso certo em direção ao Supremo Tribunal Federal. O próprio CNJ usa essa imagem de que a “Política de Conciliação desafoga o Judiciário e pacifica as relações judiciais”. Diante desse espírito conciliador, o professor Kazuo Watanabe, em seminário realizado em junho do

ano de 2011[1], afirmou que "[...] outro benefício trazido pela resolução é que, com ela, a busca da conciliação passou a ser uma obrigatoriedade dentro do Judiciário brasileiro, não mais uma opção", o que demonstra a concepção advinda da cúpula judicial brasileira em tomar o número de processos julgados diariamente pelos juízes, em especiais pelos tribunais e tribunais superiores e, consequentemente, pelo STF, como uma preocupação fundamental e diretriz de ação da Justiça como política de Estado. Se se considerar ainda que, conforme apresentou o Relatório "ICJ Brasil", acerca do Índice de Confiança no Judiciário Brasileiro, por mais de 6 anos seguidos, de 92,6% (2010) a 88% dos brasileiros (2014) considera a Justiça lenta ou muito lenta (CUNHA, 2010, 2014), soluções para remediar tais casos são quase que um apelo pela sobrevivência da credibilidade popular.

De certa forma, toda política compensatória tem um fundo de reparação para mitigar problemas cujas causas são, de imediato, insolúveis. Por óbvio que, diante das informações apresentadas, acaba sendo o Estado o maior freguês do Judiciário, de maneira a que, de todos os litigantes, apresenta-se como o cliente mais rico e que mais suporta essa escalada de recursos rumo ao Supremo Tribunal Federal. Dos dados colhidos do estudo denominado "O Supremo em Números" (2011, p. 67), verifica-se que 90% dos litigantes com mais de 1.000 processos no STF são os Poderes Públicos, sendo destes 68% referentes à União. Conforme é possível verificar, dos doze maiores litigantes do Supremo, apenas um não é do setor público. A obrigatoriedade de recorrer até a última instância possível, como orientação interna dos órgãos públicos, bem com a instrumentalização da gratuidade processual em recorrer, indubitavelmente, são estímulos fortes à manutenção desses números, situação que não parece se alterar até então.

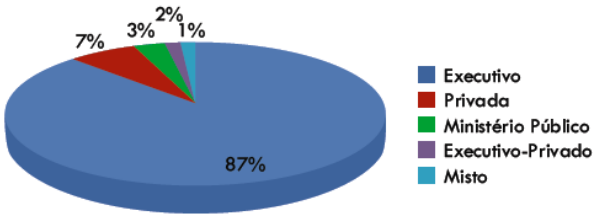
Gráfico 3. Parcela de setores mais representativos que acionaram o Tribunal (1988-2010)



Fonte: Supremo em Números. Relatório FGV-Direito, 2011.

[1] In: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/14891:politica-de-conciliacao-desafoga-o-judiciario-e-pacifica-as-relacoes-sociais> .Acessado em 07.07.2015.

Gráfico 4. Agentes institucionais representativos mais importantes no Tribunal (1988-2010)



Fonte: Supremo em Números. Relatório FGV-Direito, 2011

Embora a prática judicial esteja submersa no amplo conjunto de fatores que estimulam externamente o crescimento de processos, como segundo grande motor de tal crescimento se deve à própria dinâmica interna do STF, no exercício de suas competências.

Antes de tudo, é preciso mencionar que o Supremo Tribunal Federal é composto por um órgão monocrático, a Presidência, cuja função é atender às demandas administrativas de gerenciamento da cúpula do Poder Judiciário, e por dois órgãos colegiados: o Plenário, composto por todos os Ministros; e duas Turmas, formada cada um por cinco membros e de competências semelhantes, excluída a votação do Presidente (arts. 3º e 4º, do Regimento Interno do STF). A Turma, por disposição regimental, é conduzida pelo Ministro mais antigo, sendo retransmitida àquele que apresente a mesma condição depois de transcorrido 01 (um) ano de sua administração. Tanto as competências do Plenário, quanto a das Turmas, estão definidas nos arts. 5º a 11 do Regimento, dispondo os detalhes de cada um dos feitos em que atuarão.

A Presidência da Corte é exercida por um mandato de 02 (dois) anos, vedada a reeleição. Ela é eleita por votação secreta, com o *quorum* de oito Ministros (art. 12, §§ 1º e 2º, do RISTF). Embora não se tenha especificado expressamente no Regimento da Casa, é cediço, por um costume histórico, de que sua escolha é realizada pelo membro mais antigo na Corte, sendo sucessivamente substituído pela ordem de por idade por aquele que se encontre em tal condição de exercício. Uma "regra costumeira e singular", procedimento simbólico "que nos evita desgastes necessários", observou o Ministro Cezar Peluso (CARVALHO, 2010a).

Assim, a escolha do Ministro-Presidente da Corte permite que se desincumba regimentalmente o Presidente das funções rotineiras de julgamento massivo em prol da organização e gerenciamento de todo funcionamento do Supremo Tribunal Federal. Consoante a leitura do art. 103 do RISTF, as funções da Presidência são extremamente importantes, por vezes até hiperdimensionadas na leitura de Oscar Vilhena Vieira (2010), mas certamente se resume a decisões políticas que envolvem a agenda e as ações do Tribunal, bem

como tarefas protocolares. Ademais, a julgar que a função de Presidente do Supremo é cumulada com a Presidência do Conselho Nacional de Justiça, nos termos do art. 103-B, §1º CF/88, é de se dimensionar a dificuldade física de se representar ambas as instituições, inclusive em eventos oficiais, palestras e reuniões ordinárias e extraordinárias dos dois órgãos, somando isso a tarefa diária de cumprir as funções de redutor de casos.

Não obstante o dito, a Constituição brasileira retira da tarefa cotidiana de julgar mais três Ministros do Supremo Tribunal Federal, fazendo-os cruzar os bastiões de Brasília até o Tribunal Superior Eleitoral, onde ocupam, também, as tarefas de Ministro daquele Tribunal. Nos termos do art. 119, I, "a", de nossa Carta Magna, o Tribunal Superior Eleitoral é composto por sete Ministros, sendo três deles, no mínimo, eleitos pelo voto secreto dentre Ministros do Supremo Tribunal Federal. Os demais Ministros são compostos por dois Ministros do Superior Tribunal de Justiça e mais dois dentre advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo STF e nomeados pelo Presidente da República. Não fosse suficiente, o parágrafo único do mesmo artigo constitucional determina que a eleição do Presidente do TSE dar-se-á pela escolha de um dos membros eleitos do Supremo Tribunal Federal. Ou seja, além das tarefas de julgamento no STF, posto que estes Ministros eleitos para o TSE não são subtraídos da participação das Turmas da Corte Suprema, tal qual acontece com o Presidente desta, o legislador constituinte ainda atribui a estes Ministros emprestados o mister de atuar nos feitos eleitorais, designando um como Presidente, todos pelo período de dois anos, rotativamente.

De fato, a cumulação de tarefas, sem se mencionar os trabalhos físicos que se colocam ao Presidente do STF, tais quais viagens, compromissos oficiais etc. são humanamente impossíveis em serem cumpridos em sua completude, diante do número excessivo de processos na Excelsa Corte. Não é sem razão que o jurista Dalmo de Abreu Dallari comenta:

> O inconveniente dessa prática é por demais óbvio, pois, na realidade, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Superior Tribunal de Justiça ficam, permanentemente, com número reduzido de membros. Ao que parece imaginou-se que os ministros designados para o serviço eleitoral dedicariam a este apenas suas horas vagas, continuando a desempenhar normalmente as atribuições de seus respectivos cargos, mas o resultado, previsível e inevitável, é que tanto o tribunal de origem dos ministros quanto o Tribunal Eleitoral ficam prejudicados. A par disso, ocorre também que a designação em caráter temporário não estimula o envolvimento em questões de organização e administração da Justiça Eleitoral. Apenas o ministro ocupante da presidência do Tribunal Superior Eleitoral – que será sempre, como já foi visto, um membro do Supremo Tribunal Federal – tem envolvimento um pouco maior, mas ainda que tenha interesse e tome boas iniciativas para introdução de melhorias, sua possibilidade de concretizar inovações é muito limitada pelo curto prazo de permanência na presidência e no próprio Tribunal Eleitoral (2002, p. 132).

Um outrofator intestino do funcionamento da Corte Suprema que justifica seu aspecto idiossincrásico acerca do volume processual e que influi na *praxis*de sua competência se mostra em face do período de trabalho dos juízes. Atualmente o Poder Judiciário é detentor de férias de 60 dias, gozadas coletiva ou individualmente (art. 66, da Lei Complementar nº 35/79, Lei Orgânica da Magistratura). Soma-se a tal período os diversos feriados e recessos, os quais prolongam a atuação dos magistrados nos feitos sobre os quais estão governando.

Neste aspecto, prevalece no sistema burocrático brasileiro o corporativismo judicial. Ao assumir como Presidente do Supremo Tribunal Federal, no ano de 2010, uma das propostas apresentados pelo Ministro Cezar Peluso ao Conselho Nacional de Justiça seria a de redução das férias de juízes para 30 dias[2], como a regra geral aplicável aos demais trabalhadores. A pressão sobre a proposta do Presidente para ignorar tal discussão e não modificar a política de férias foi tão grande que não se comentou mais em tal tema. Depois de tais declarações o Ministro recuou, defendendo a manutenção de tal diferenciação. Isto porque a reação dos juízes foi imediata, fazendo com que a magistratura, em poucas horas depois de tal declaração, exigisse uma postura diferenciada[3]. Por meio de nota de repúdio, três associações de juízes declararam a contrariedade a tal afirmação, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), tal qual a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE).Logo após o desarranjo, consertou o Ministro:"o descanso extra é necessário porque os magistrados não têm hora certa para trabalhar e alguns acabam morrendo cedo de problema cardíaco"[4]. E arrematou: "Sei que os magistrados não têm dia e não têm hora para trabalhar. A grande maioria trabalha sábado e domingo. Já assistimos à morte prematura de vários juízes por infarto". Entoando o mesmo coro, vociferaram aquelas associações o repúdio a tal declaração primeira do Ministro, sob a alegação de que juiz não é um "mero" burocrata, devendo ser tratado de maneira diferenciada. [...] "Não concordo com a redução das férias, concordo com o atual sistema. Tenho muito receio que se dê à magistratura o tratamento de um burocrata. É preciso que a sociedade entenda", disse o presidente da AMB, Mozart Valadares. Ou ainda, [...] "As férias de 60 dias têm que ser mantidas. O juiz não tem jornada de trabalho, leva trabalho pra casa e trabalha nas férias", fez coro o presidente da Ajufe, Fernando Mattos[5].

---

[2] In: <http://www.conjur.com.br/2011-jun-27/peluso-defende-recesso-advogados-20-dezembro-10-janeiro>. Acessado em 15.07.2015.
[3] In: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/juizes-querem-manter-ferias-60-dias>. Acessado em 15.07.15.
[4] In: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/05/12/peluso-defende-ferias-de-dois-meses-aos-juizes-brasileiros-916568481.asp>. Acessado em 15.07.15.
[5] In: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/juizes-querem-manter-ferias-60-dias>. Acessado em 15.07.15.

Em Portugal, constatou-se que a redução das férias dos juízes de 60 para 30 dias gerou um aumento de 10% de produtividade[6]. Conforme declarou Joaquim Falcão em entrevista à *Folha de São Paulo* (12.03.2010) sobre o tema:

> O resultado é que um magistrado, em geral, trabalha cerca de 20% a menos que um servidor público do Estado e cerca de 30% a menos que um trabalhador de carteira assinada. Sendo que, no Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, segundo a lei 5.335/2009, de iniciativa do Tribunal de Justiça e que está sendo averiguada pela Corregedoria Nacional de Justiça e pelo Ministério Público, os juízes têm direito a licença por doença de pessoa da família, em caso de separação, entre outros. O que os trabalhadores legalmente não têm[7].

Discussões institucionais à parte, certamente o período de férias de tal magnitude é mais um fator de complicação ao julgamento de casos, contribuindo para o Judiciário, e aqui mais especificamente o Supremo Tribunal, ser uma Corte que avoluma processos incessantemente.

Não fossem suficientes tais considerações, a praxe processual do Tribunal possui suas peculiaridades que comprimem a marcha de suas funções constitucionalmente atribuídas. Conforme se nota, a Corte promove, em média, oito sessões plenárias por mês. Descontados os meses de recesso devido às férias comuns, são dez meses de trabalho, o que contabiliza aproximadamente 80 sessões por ano[8]. Dados extraídos do sítio do Tribunal demonstram que, em 2009, ano exemplificativo em que se verificou um grande número de processos julgados por ano (121.316), o plenário julgou 558 processos, um número certamente razoável se compararmos a outras Cortes de julgamento coletivo.

Entretanto, segundo nos demonstra Claudio Weber Abramo (2010, p. 428), o Pleno do STF lida com apenas 0,7 % dos processos congestionados na Corte. Isso porque a maioria das decisões do Tribunal é monocrática, exercidas por cada um dos Ministros. A título exemplificativo, pode-se pegar o ano de 2010, no qual o STF julgou 103.869 processos, um ano relativamente calmo comparado a outros. Como cada processo possui um relator e considerando as vedações à Presidência, se dividirmos esse montante pelos 10 ministros da Casa, ter-se-á a média de 10.386,9 processos *per capita*, somente naquele ano. Descontados os 60 dias de férias, teve-se 218 dias úteis de atividade judicial. São, em média, 47,6 processos a serem julgados por dia, sem que o magistrado possua faltas ou afastamentos para compromissos oficiais, tais quais particulares. Cálculos feitos, tem-se a base de um processo a ser julgado a cada 10 minutos. E se se pensar na complexidade do caso que atinge a Suprema Corte, inclusive já analisado por outras instâncias, em sua maioria, o tempo calculado mal se

---

[6] In: < http://www.cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/nacional/portugal/alteracao-de-ferias-reduz-produtividade-dos-juizes>. Acessado em 15.07.15.
[7] In: < http://www.diariodeumjuiz.com/?p=2031> . Acessado em 15.07.15.
[8] Vide < http://www.stf.jus.br/portal/pauta/pesquisarCalendario.asp>. Acessado em 15.07.15.

presta para a simples leitura de um pedido inicial. Essa análise alta, porém ilustrativa, demonstra que a tarefa de julgar é impossível para os Ministros, salvo se trabalharem em ritmo alucinante e sem as ausências que ordinariamente ocorrem por conta de um compromisso ou outro.

Nesta perspectiva, diante de funções protocolares, visitas oficiais e demais atividades acessórias à posição de judicatura dos Ministros, quem comanda o dia-a-dia no cumprimento das funções são os assessores, os quais preparam todo o processo, compulsando os documentos e promovendo o julgamento dos casos destinados a cada um dos Ministros. Em um cenário mais crítico e exigente da função jurisdicional, poderia ser levantado ao debate público um questionamento mais atento acerca da qualidade técnica de certos julgados, por certo que, ao se pensar o tempo exíguo para julgar cada caso, pode hipoteticamente seduzir a decisão a um processo argumentativo e decisório mais simplificador. Como apresenta Carvalho (2000a):

> Os processos passam, para usar a linguagem de [Ministro] Meneses [Direito], por três níveis de produção. Primeiro, são separados por classe (como agravos, recursos extraordinários e ações originárias) e por matéria (tributária, servidor público, trabalhista, previdenciária, criminal). Depois, vão para os analistas, a quem cabe dizer se cumprem as formalidades da lei. Se cumprirem, verifica-se se o ministro já tomou decisão num processo semelhante. Se sim, como acontece em grande parte dos casos, eles a reproduzem tal e qual. Se não, vão para um dos cinco assessores jurídicos. Eles analisam o processo e preparam um resumo de três folhas, sem citações. Na maioria dos casos, é apenas esse resumo que o ministro lerá – e é com base nele que tomará sua decisão. Ocorre de o ministro pedir as peças que quiser, ou até o processo inteiro. Mas é raro.

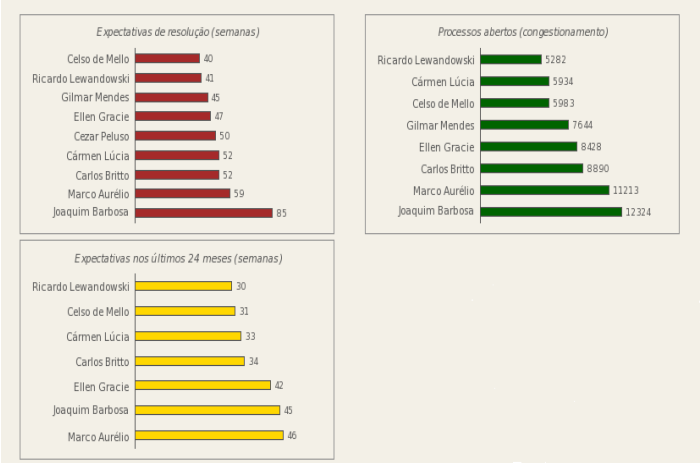
E claro, toda praxe de atuação do Tribunal sob tais condições adversas, interna e externamente causadas, têm suas consequências. Se por um lado o tempo de espera de um julgamento se mostra como um elemento complicador, por certo também que a formação de uma jurisprudência nitidamente constitucional, no intuito de elucidar o posicionamento do Tribunal em casos complexos e emblemáticos, é uma premissa cada vez mais difícil de ser seguida com um postulado universal.

Segundo pesquisas contemporâneas, o tempo médio de espera para um julgamento no STF é de 48 semanas, desde a entrada do processo no Tribunal até sua apreciação de mérito[9]. Conforme o Portal da "Transparência Brasil" na internet, da formação até o ano de 2012, os Ministros Celso de Mello e Ricardo Lewandowskiforam os mais ágeis, enquanto os mais lentos foram os Ministros Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, sendo que a quantidade de processos em aberto pode atingir mais de 11.000, nestes dois últimos casos. Tal diagnóstico faz com que o cálculo médio anteriormente realizado acerca da quantidade de horas para

[9] In: < http://www.meritissimos.org.br/stf/index.php>. Acessado em 15.07.15.

julgar não se processe em sua integralidade, podendo chegar a mais de 80 semanas para ser proferida uma decisão em uma demanda, em média.

Gráfico 5. Morosidade no Supremo, por Ministro (jan.97 - ago.2011)



Fonte: Meritíssimos.org.br

Ao revés, não existem instrumentos processuais na Corte que permitam uma prática processual mais célere quanto à liberdade do Ministro decidir, cabendo ao talante de cada um dos gabinetes desenvolver instrumentos internos para gerir os processos. Objetivamente, o Regimento Interno é silente, não chegando nem a detalhar prazos máximos para os Ministros permanecerem com processos abertos em suas mãos. Na miríade da permissibilidade, poucos são os instrumentos resolutórios para sanar a morosidade. Emblemático foi, por exemplo, o caso da edição da Resolução n. 278/03 do STF, a qual fixava o prazo de até 20 dias para o Ministro permanecer com um processo com pedido de vista em sessão de julgamento, podendo ser prorrogada por mais 10 dias, a pedido, durante a sessão, após o vencimento deste prazo inicial. Tal prorrogação dificilmente era negada, apesar do certo "constrangimento" de submeter o requerimento aos demais membros ante a inapreciação da matéria[10]. Caso descumprido o prazo, o Tribunal lançaria mão dos poderes avocatórios do Presidente em chamar o processo ao julgamento, o que faria com que o Ministro requisitado sempre se precavesse em tomar as providências devidas no prazo estabelecido, a fim de evitar indelicadezas institucionais. Entretanto, a Resolução foi sutilmente modificada em 2006, fazendo com que, ultrapassados os 20 dias iniciais do pedido de vistas, fosse feito apenas um

[10] Vide: "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 a 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 reabrirá o julgamento do feito na segunda sessão ordinária subsequente, com publicação em pauta.".

comunicado formal ao Ministro da expiração de seu prazo, lembrando-o do afazer. Não havendo retaliações, favorece-se o prolongamento do período de um processo aberto com determinado Ministro[11]. Não obstante ainda, em nada se impede atualmente que outro Ministro peça vistas novamente ou ainda que haja o sobrestamento do feito, situações estas que indubitavelmente atrasam o julgamento definitivo.

Como bem expressou o ex-Ministro Maurício Corrêa, em entrevista à *Revista Piauí,* o pedido de vista "é o drama pior, mais terrível, mais lamentável, do Supremo. Tem ministro lá que está com processo desde que tomou posse" (2010b, p. 11). E ainda complementou: "Na minha época, os prazos eram respeitados. O problema é que agora eles relaxaram, ninguém cumpre". Na mesma entrevista, o também ex-Ministro Ilmar Galvão completa: "O pedido de vista está mais para vista grossa" (2010b).

Por outro lado, uma outra consequência da praxe do comportamento judicial da Corte se deve ao fato de que os julgamentos são estranhos a um típico julgamento coletivo prévio, no qual, ao menos formalmente, as discussões são feitas antecipadamente e o processo é julgado em um arrazoado conjunto, destacando-se os votos vencidos e vencedores. E claro que, explícita ou inadvertidamente, o excesso de tarefas permite com que haja um afastamento deste modelo. Ao revés, na sistemática adotada pelo Supremo Tribunal Federal, cada um dos Ministros produz seu voto isoladamente e o profere em sessão conjunta. Assim, embora o acórdão seja fruto de um julgamento colegiado, por certo que ele se mostra um somatório de votos e não a síntese de uma discussão prévia. Por mais que seja possível algum debate mais aberto, como de fato existe cotidianamente sobre algum assunto mais controverso, permitindo-se aos Ministros até a reformulação de sua convicção durante o transcorrer do julgamento, é praxe os magistrados já adentrarem as sessões com seus votos preparados, lendo-os monoliticamente a seus pares, o que dificulta a extração de um pensamento coletivo mais apurado. Por consequência, a formação de uma jurisprudência harmoniosa e consensual sempre se mostra mais dificultada do que em modelos em que se tem o julgamento como resultado de todo um processo de discussão preliminar ao voto, uma vez que a construção do pensamento do Tribunal é um anteposto ao acórdão, não seu resultado por agregação.

Outrossim, não se pode deixar de mencionar a verborragia das sessões, decorrentes desse sistema de leitura de votos. Não faltam propositores que defendam o incremento de debates prévios entre os Ministros, seja em sessão secreta, seja pelo fazer circular de

[11] Eis a nova redação: "§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."

memorandos com apontamentos sobre o voto de cada um dos Ministros para o conhecimento e debate das decisões de cada um deles, como adotado pela Suprema Corte Americana, por exemplo. Tal proposta teria o condão de agilizar a discussão dos casos e afinar a composição da jurisprudência da Corte, medida que implementaria mais a discussão coletiva, reduzindo-se processo de agregação de votos atualmente constatado.

É bem verdade que tais julgamentos podem se estender por horas a fio, uma vez que não há síntese do debate, justamente porque não há debate prévio, ao menos formalmente. Os Ministros leem copiosamente de seus julgados impressos o conteúdo do relatório do processo e de seus votos, fazendo acréscimos de improvisação quando necessário. Alguns mais, outros menos. Longas sessões se repetem nessa palração e horas se consomem com leituras que poderiam ser dispensadas à luz de uma síntese mais apurada, somada a uma discussão mais aprofundada e pontual do caso *sub judice.*

Por um lado, restringir a publicidade dos julgamentos colegiados, atualmente veiculados pela *TV Justiça*, embora possa comungar de voto favorável de muitos Ministros, é factível que há uma resistência muito grande de tal empreitada pela crítica que adviria da opinião pública. O próprio ex-presidente Fernando Henrique Cardoso já deu declaração em jornais manifestando que a exclusão de julgamentos televisivos seria "antidemocrático", embora muitos críticos adotem o posicionamento de que essa exposição favorece a "teatralidade" e certa contenção no uso das palavras, diante da repercussão e gravação das sessões.

Por certo, o televisionamento das decisões do Supremo é obra única de Cortes Constitucionais. Se em outras Cortes, como a americana, por exemplo, o advogado sequer tem contato com audiência perante o Ministro, no Brasil, a ampla publicidade que se dá pela veiculação dos julgamentos, ao vivo, pela *TV Justiça,* renderia uma história à parte, a considerar a efetividade deste modelo. Ainda repercutem no Plenário do Supremo as vozes da discussão sobre a viabilidade eficiência da transmissão dos casos pela televisão. O Ministro Carlos Velloso sempre defendeu que a publicidade pudesse ser veiculada pela mídia, desde que não fosse ao vivo, "mas editado conforme a relevância jurídica dos debates, de modo a manter o prestígio e a imagem de austeridade do tribunal"[12]. Visões mais publicísticas no Tribunal discursaram em torno de que a publicidade é sinônimo de transparência, refugando a

[12] Vide o artigo "Entre Transparência e Populismo Social", publicado pelo jornal *Folha de São Paulo,* de 11 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ronaldo-aumenta-audiencia-da-globo>. Acessado em 10.set.2015.

concepção de seita medieval secreta o julgamento de casos que afetam a população como um todo.

O fato real é que a transparência ou a publicidade é quase um caminho sem volta, a não ser a certo custo. Do que se vislumbra cotidianamente, é que uma câmera ao rosto reforça o papel institucional (e por que não pessoal) da Corte (e de seus Ministros), de maneira a possibilitar a transformação do Plenário em palanque. Com bem salientaram José Afonso da Silva e Conrado Hubner, "[...] alguns ministros começam a aproveitar o 'momentum' televisivo para dirigir-se exclusivamente ao público externo, em vez de interagir entre si, no melhor espírito de uma deliberação colegiada". E arrematam: "Tornam-se celebridades, o que é perigoso" (2009). Como é difícil aquilatar tais questões e ante a ausência de estudos específicos, o campo da crítica resta como pano de fundo da discussão, sem se negar a imensa facilidade dos cidadãos de terem acesso, ainda que mínimo, ao funcionamento da Suprema Corte do país, havendo sim progressos inegáveis, o que não convém aqui analisar.

Conclusão

Os estudos indicados apresentam uma leitura inicial sobre o funcionamento da administração da competência do STF. Excesso de processos, excesso de competências, gerenciamento dificultoso das demandas judiciais, dificuldades em contornar a quantidade de compromissos institucionais dos Ministros e a redução de processos ordinários, sistema processual permissivo e grupos sociais interessados no inchaço processual do Tribunal. Esta fórmula constrange cotidianamente as tarefas da Corte Suprema no sentido de vencer o volume exacerbado de processos e a exigência reflexa de produzir uma jurisprudência constitucional sólida, construída a partir de poucos caos significativos.

Sem embargo, é preciso justificar que, diferentemente da tensão apresentada, não existem estudos qualitativos que indiquem que a redução processual significa um imediato incremento na discussão de matérias tipicamente constitucionais. Da mesma forma, não se sabe se os próprios Ministros canalizam esforços para preencher esta demanda de casos difíceis por via de uma jurisprudência mais rotundamente debatida e revisada, ou ainda se buscam concentrar suas ações no julgamento de processos ou posturas no Tribunal Eleitoral (para aqueles que o compõem), ou mesmo se dedicam seu tempo a estreitar laços políticos para o fortalecimento do poder do Tribunal na engenharia democrática nacional. Para a Presidência, não se sabe se há o direcionamento de ações para a consolidação de políticas nacionais para a magistratura, seja na via consensual no laço Executivo-Legislativo, ou mesmo pelo viés institucional próprio, protagonizado pelo CNJ. Por fim, não se sabe sequer

se a redução processual serve para o descanso dos magistrados, de longe merecido. Por verdadeiro que é, a engenharia do tempo silencia-se diante de tal questionamento, posto que seu uso não traduz explicação. Todas essas são questões difíceis de se responder cientificamente e provavelmente permanecerão ocultas nas engrenagens das ações cotidianas, sem qualquer possibilidade de compreensão desses comportamentos dada a dificuldade de obtenção destes diagnósticos.

Referências

ABRAMO, Claudio Weber. Tempos de Espera no Supremo Tribunal Federal. In: **Revista Direito GV,** n. 6, v. 2, jul-dez, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2010, . 423-442.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988.

_____. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.** Brasília: STF, 2011.

_____. **Lei Orgânica da Magistratura**. Brasília: Senado, 1988.

CARVALHO, Luiz Maklouf. Data venia, o Supremo. **Revista Piauí,** n. 47, ago., São Paulo, 2010a.

_____. Quosque tandem. **Revista Piauí,** n. 48, set. , São Paulo, 2010b.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA.**Relatório: conciliação:** In: <www.cnj.jus.br>**.**Acessado em 10.02.2016.

CUNHA, Luciana Gross. **Relatório ICJ Brasil: índice de confiança na Justiçca brasileira.** São Paulo, FGV, 2010, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618/browse?type=dateissued>. Acessado em 10.11.15.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes.** São Paulo, Saraiva: 2002.

FAGUNDES, M. Seabra. **Ocontrole dos atos administrativos pelopoderjudiciário**. 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar**,** 2005**.**

FALCÃO, Joaquim et alli. **I Relatório Supremo em Números.** Rio de Janeiro: FGV-RIO, 2011. Disponível em: < http://www.supremoemnumeros.com.br/i-relatorio-abril2011-o-multiplo-supremo/>. Acessado em 05.06.2011.

SILVA**,** José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição.** 7.ed**.** São Paulo**:** Malheiros, 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**Estatísticas:** In: <www.stf.jus.br>**.**Acessado em 10.02.2016.

TEMER, Michel. **Direito Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 1989.

VIERA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal: Jurisprudência Política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

_____. **Supremocracia.** In: Revista Direito GV, n. 4., v. 2, jul-dez, São Paulo, 2008, p. 441-464.

XIMENES, Julia Maurmann. O Supremo Tribunal Federal durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. A influência comunitarista**.** In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2204, 14 jul. 2009. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/13152>. Acesso em: 30 ago. 2011