

O PROCESSO DECISÓRIO DO SUPREMO QUANDO PROVOCADO A INTERFERIR EM CARGOS POLÍTICOS: TEMPOS DE RESPOSTA E COLEGIALIDADE DAS DECISÕES.¹

Gabriela Fischer Armani²

RESUMO

Este trabalho investiga como tem decidido o Supremo Tribunal Federal quando provocado a interferir em cargos políticos dos demais poderes da República sem que haja previsão expressa na Constituição Federal. Levantam-se dados a respeito das práticas decisórias do Supremo a partir do mapeamento de todos os casos que trataram do tema entre fevereiro de 2015 e novembro de 2017. Empregou-se, para tanto, a metodologia de estudo de caso, abarcando casos múltiplos e buscando associar padrões e contrastes entre eles. Considerando perspectivas teóricas que se debruçam sobre as práticas decisórias das cortes judiciais, como é o caso da perspectiva deliberativa e das leituras estratégicas, examina-se o processo decisório empreendido pelo Supremo nos casos mapeados. Para tanto, são priorizados dois eixos de sistematização: os tempos de resposta e o caráter individual ou coletivo das decisões proferidas. A pesquisa é predominantemente descritiva e exploratória.

1 INTRODUÇÃO

A expansão do poder judicial não é fenômeno novo, tampouco são as tensões existentes entre o Poder Judiciário e os demais poderes republicanos (CARVALHO NETO, 2004, p. 115). Em 2008, Vieira anunciava a presença de demandas que provocavam a interferência do Supremo em temas do cotidiano político, defendendo que era difícil pensar em um tema da vida política contemporânea que não tivesse reclamado ou viesse a exigir a intervenção do Supremo (VIEIRA, 2008, p. 451).

No entanto, desde 2012, tais aspectos parecem ter ganhado uma nova dimensão no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Nesse ano foi julgada a Ação Penal n. 470, que ganhou contornos particulares em razão do alto número de políticos envolvidos e da captação da

¹ Este trabalho é fruto da pesquisa desenvolvida para obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em janeiro de 2018. A monografia completa pode ser encontrada em: <<http://hdl.handle.net/10183/174840>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

² Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS. E-mail: gabrielafarmani@gmail.com

atenção da opinião pública (FALCÃO; ARGUELHES; RECONDO, 2016, p. 17). Em 2014, foi deflagrada a Operação Lava Jato (CIOCCARI, 2015, p. 61) e realizadas as eleições federais cujo resultado foi o mais acirrado da história do país (AMARAL; RIBEIRO, 2015, p. 110), seguindo-se o impeachment da Presidenta Dilma Roussef e um elevado número de parlamentares respondendo a investigações ou processos por corrupção (CONGRESSO EM FOCO, 2017).

Autores que se dedicam ao estudo das práticas do Supremo têm se manifestado a respeito do papel por ele exercido nesse período (MENDES, 2017; VIEIRA, 2017; FALCÃO; ARGUELHES; RECONDO, 2017), constatando, no caso de Mendes, por exemplo, que o Supremo se converteu em gabinete regulatório da crise política do país, não havendo impasse político que não chegue à Corte, seja na esfera criminal, eleitoral, parlamentar ou constitucional (MENDES, 2017): “Com maior ou menor competência, clareza e inventividade, o tribunal, quando não se omite, tem definido as regras do jogo.” (MENDES, 2017). Entre as diversas situações em que o STF foi provocado a intervir, parece ter emergido uma demanda não observada anteriormente: a interferência no exercício de cargos políticos. Vieira corrobora tal percepção ao comentar a nomeação de Lula da Silva como ministro de Estado: “Em circunstâncias normais, essa questão jamais seria submetida ao Supremo. Afinal, esta é uma competência privativa da presidente. Mas não há nada de normal na presente conjuntura.” (VIEIRA, 2016).

Uma das materializações dessa realidade são as decisões que interferem suspendendo mandatos eletivos e nomeações discricionárias cujo contexto está permeado de denúncias por corrupção. Parte dessas decisões tem se destacado pela inexistência de previsão constitucional expressa que autorize a interferência. Frente à ausência de comando constitucional, a complexidade da tomada de decisão ganha contornos próprios, haja vista a diversidade de concepções acerca dos limites de atuação interpretativa do Supremo.³

Influenciado por perspectivas teóricas que se debruçam sobre as práticas decisórias das cortes judiciais, como é o caso das leituras deliberativas e da escola estratégica, este trabalho examinou como tem decidido o Supremo quando provocado a interferir em cargos políticos sem que haja previsão expressa na Constituição. Embora reconhecida a influência que exercem a natureza processual das demandas, os agentes que provocaram a Corte e o conteúdo das decisões, elegeram-se, para este estudo, duas categorias de observação: os tempos decorridos entre as respostas do Supremo e o caráter individual ou colegiado dos juízos proferidos.

³ A teoria constitucional muito debateu a respeito da amplitude de interpretação das cortes constitucionais, divergindo a respeito de sua legitimidade para dar a “última palavra”. (MENDES, 2014, p. 161)

Dessa forma, por entender que, em que pese resultando de processos políticos, econômicos e sociais anteriores, o período compreendido na legislatura atual tem sido palco de processos decisórios importantes no tocante ao exercício de cargos políticos, optou-se por investigar esse lapso temporal.⁴ Para tanto, mapearam-se todos os casos que trataram do tema entre fevereiro de 2015 e novembro de 2017.

Como resultado, identificou-se a ausência de padrões de tempo relacionados aos julgamentos estudados e a presença de uma maioria de juízos proferidos em caráter individual. Cotejando tais informações, é possível perceber a amplitude do poder de agenda dos ministros relatores, que parecem ter desempenhado papel central na forma como foram decididos os casos estudados.

Examinar o comportamento de uma instituição em meio ao momento histórico em que este se manifesta demanda atenção aos limites da própria pesquisa. Assim, este trabalho se pretende exploratório, cuja possibilidade de análise é, portanto, limitada. Dessa forma, para além de responder ao problema enunciado e levantar elementos sobre o comportamento decisório do Supremo Tribunal Federal nos casos estudados, talvez sua principal contribuição seja corroborar a importância da investigação empírica das práticas institucionais.

2 METODOLOGIA

O método adotado pela pesquisa foi o estudo de caso⁵, em sua perspectiva descritiva (YIN, 2001, p. 26) e exploratória (YIN, 2001, p. 27). A questão de estudo (YIN, 2001, p. 33) é como decide o STF, provocado a interferir em cargos políticos da cúpula dos Poderes Executivo e Legislativo, quando inexistente previsão expressa da interferência na Constituição Federal, buscando associar padrões e contrastes entre os casos que se enquadraram nos parâmetros de objeto e de tempo referidos. Foram utilizados como fontes de pesquisa, além das decisões, os andamentos processuais dos casos em análise e as notícias veiculadas pelo próprio Supremo em sua página virtual.

⁴ Embora legislatura seja período relativo ao exercício de mandatos parlamentares (artigo 44, parágrafo único, CF), adotou-se esse parâmetro temporal porque as eleições presidenciais ocorrem coordenadamente com a eleição da maior parte dos membros do Poder Legislativo, excetuados os senadores eleitos no período eleitoral imediatamente anterior.

⁵ Método orientado com base nas considerações que faz Robert Yin na obra *Case Study Research – Design and Methods*.

A unidade de análise (YIN, 2001, p. 36) consiste nas decisões proferidas pelo STF entre fevereiro de 2015 e novembro de 2017.⁶ Embora reconhecendo a limitação das informações oficiais, optou-se, neste trabalho, pela restrição às informações escritas disponibilizadas pelo STF a respeito de seu processo decisório, como, além das próprias decisões, diligências e andamentos processuais.

Para analisar os dados, adotou-se a proposição de padrões de ligação descrita por Donald Campbell e sugerida por Yin ao método de estudo de caso (CAMPBELL apud YIN, 2001, p. 39). Para sua identificação como padrão, espera-se que os elementos sejam suficientemente contrastantes, para que possam ser observados ao menos dois padrões opostos de comportamento (YIN, 2001, p. 40).

Decidiu-se utilizar a plataforma Notícias STF, seção constante na página oficial da instituição, alimentada diariamente, para localizar os casos que compuseram o objeto de pesquisa deste trabalho.⁷ Tendo em vista que são casos dotados de notoriedade, pois tratam de cargos de investidura pública ímpar e de políticos pertencentes ao cenário político federal, e que a seção de notícias do STF relata número volumoso de decisões e trâmites da Corte, a consulta de todas as notícias proferidas entre 2 de fevereiro de 2015⁸ e 30 de novembro de 2017 pareceu estratégia capaz de abarcar a totalidade das decisões proferidas no período que tratem da interferência do Poder Judiciário em cargos de ministros de Estado, deputados federais, senadores e presidentes da República.

A fim de responder à pergunta de pesquisa – Como se dá o processo decisório do Supremo quando provocado a interferir em cargos políticos sem que haja previsão expressa na Constituição Federal? –, decidiu-se averiguar como tem decidido o STF nas ações que têm como pleito medidas que impliquem a restrição do exercício de cargo de integrantes dos poderes Executivo e Legislativo sujeitos ao julgamento do Supremo, eleitos para ou nomeados após o início da legislatura 2015-2018, por fatos relativos à função, nos casos em que não há previsão constitucional expressa do procedimento a ser adotado.

⁶ Considerando o início oficial do Ano Judiciário de 2015 pelo STF em 2 de fevereiro de 2015, considerou-se esta data como o marco inicial da consulta realizada. A data final da pesquisa – 30 de novembro de 2017 – restou limitada pela iminência da data de conclusão do curso de graduação da autora.

⁷ A tentativa inicial de coleta de dados foi a eleição de palavras de busca na plataforma de pesquisa jurisprudencial, mas não foi possível acessar o objeto delimitado por meio de tal ferramenta, tendo em vista que as decisões que se pretendeu analisar possuem diferenças em sua estrutura, variando a natureza da ação, as partes envolvidas, o conteúdo da decisão de mérito e, essencialmente, seu panorama argumentativo, de modo que não seria possível assegurar o acesso à totalidade de casos que se enquadrariam na delimitação do tema por meio do uso de palavras-chave.

⁸ Início oficial do Ano Judiciário de 2015 pelo STF.

Assim, chegou-se aos nove casos que compõem o panorama estudado: (i) Ação Cautelar 4.039, que restringiu a liberdade do senador Delcídio Amaral; (ii) Mandado de Segurança 34.070, que suspendeu a nomeação de Lula da Silva como Ministro de Estado; (iii) Ação Cautelar 4.070, que afastou o deputado Eduardo Cunha do mandato e da presidência da Câmara dos Deputados; (iv) Mandado de Segurança 34.196, que debatia a impossibilidade de o presidente interino nomear ministros de Estado; (v) Reclamação Constitucional 23.418, que requeria a suspensão da nomeação de membro do MPF (Eugênio José Aragão) como Ministro de Estado; (vi) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 402, que discutia a impossibilidade de réus em processo penal ocuparem cargos da linha sucessória da Presidência da República; (vii) Mandado de Segurança 34.609, que requeria a suspensão da nomeação de Moreira Franco como Secretário-Geral da Presidência da República; (viii) Ação Cautelar 4.327, que postulava a imposição de medidas restritivas de liberdade ao senador Aécio Neves; (ix) Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.526, que requeria a submissão da imposição de medidas cautelares a parlamentares ao Congresso Nacional. O anexo A contém quadro que sistematiza informações relativas aos casos.

4 O PROCESSO DECISÓRIO DO STF QUANDO PROVOCADO A INTERFERIR EM CARGOS POLÍTICOS

Mendes, em diversos trabalhos veiculados a respeito do Supremo (como MENDES, 2014; MENDES, 2013; MENDES, 2012; MENDES, 2008), vem destacando a importância de investigar o seu processo de tomada de decisão, afirmando que deveria preocupar aos observadores da Corte não apenas o que ela decide, mas como, alertando que “Na medida em que nos omitimos ou falhamos em fazer essa pergunta, deixamos o STF imune ao acompanhamento crítico de seu estilo decisório.” (MENDES, 2012, p. 69).

Divergindo das formas comumente adotadas em sistemas ordenados pela separação de poderes⁹ para analisar as cortes constitucionais, Mendes propõe uma análise da legitimidade das decisões a partir do seu maior ou menor nível deliberativo¹⁰. Para o autor, esse modelo de

⁹ Segundo Luciano Da Ros, a tradicional maneira de abordagem dos tribunais na academia jurídica divide-se entre as perspectivas *modelo legal* e *visão normativa*, a primeira centrada na prescrição montesquiana do Poder Judiciário, concebendo-o como apolítico e não se ocupando da dinâmica vivida nas cortes judiciais, e a segunda dedicada a construir bases teóricas voltadas a como os juízes deveriam decidir e avaliando a (in)correção das decisões proferidas (DA ROS, 2008, p. 58-60).

¹⁰ Ciente de que a democracia deliberativa é prescrita por diversos autores a partir de diferentes abordagens, a perspectiva deliberativa é aqui entendida a partir da definição de Amy Gutman e Dennis Thompson na obra *Why Deliberative Democracy?*: “[...] we can define deliberative democracy as a form of government in which free and equal citizens (and their representatives), justify decisions in a process in which they give one another reasons that

interação seria mais complexo, pautado pela análise dos procedimentos, entendendo-os fundamentalmente importantes para um regime que se pretenda democrático.

O autor separa a atuação de uma corte deliberativa em três fases: a etapa pré-decisional, a etapa decisional e a etapa pós-decisional. Essas fases corresponderiam a três diferentes momentos, cuja análise isolada permitiria diagnosticar diferentes sortes de desempenho da performance deliberativa (MENDES, 2013, p. 105). Interessa para o estudo desenvolvido a segunda etapa, que corresponderia ao momento de deliberação interna, na qual o engajamento entre o colegiado seria a aspiração a guiar sua perspectiva deliberativa: “Esse é [referindo-se ao engajamento do colegiado] o *standard* adequado para disciplinar e avaliar o processo intramuros que ocorre entre os próprios tomadores de decisão” (MENDES, 2013, p. 108, tradução nossa). Para a etapa decisional, o principal elemento de análise seria a interação entre o colegiado (MENDES, 2012, p. 59).

Em trabalho produzido sobre o Supremo, Mendes apontou a predominância do que denominou serem juízes solistas, traço que o afastaria dos horizontes deliberativos (MENDES, 2012, p. 59). Via de regra, os ministros produziriam seus votos antes das sessões de julgamento, já tendo formado sua posição antes de escutar, no espaço institucional, a razão de seus pares. Silva também apontou a inexistência de unidade institucional e decisória da Corte, defendendo que o Supremo não decide como instituição, mas se resume à soma dos votos de seus ministros (SILVA, 2009, p. 217).

Partindo de leituras realistas, outros autores têm proposto o estudo do STF sob as lentes da escola estratégica das decisões judiciais. Esse modelo deriva do que se convencionou chamar *political jurisprudence*¹¹ e compreende que os magistrados podem se comportar estrategicamente, de modo a apenas levar para julgamento determinadas questões quando entendem ser o momento propício para atingir resultados com os quais estejam de acordo, exercendo forma de controle sobre a pauta de julgamentos da Corte (DA ROS, 2008, p. 83). Além das suas inclinações jurídicas/políticas, os ministros considerariam as posições de seus pares e de outros atores políticos implicados no debate (DA ROS, 2008, p. 84), consolidando

are mutually acceptable and generally accessible, with the aim of reaching conclusions that are binding in the present on all citizens but open to challenge in the future” (GUTMAN; THOMPSON, 2004, p. 7).

¹¹ Adota-se o conceito tal como definido por Martin Shapiro: “This new movement is essentially an extension of certain elements of sociological jurisprudence and judicial realism combined with the substantive knowledge and methodology of political science. Its foundation is the sociological jurist’s premise that law must be understood not as an independent organism but an integral part of the social system. [...] It seeks to overcome the rather nebulous and over-general propositions of the earlier movement by concentrating on the specifically political aspects of law’s interaction with society and describing the concrete impact of legal arrangements on the distribution of power and rewards among the various elements in a given society” (SHAPIRO, 2002, p. 19).

uma atuação interdependente, essencialmente em relação aos demais magistrados e políticos afetados pela questão (EPSTEIN; KNIGHT, 1998, p. 10).

Uma das contribuições da escola estratégica é o controle de agenda, faculdade exercida pelos magistrados que exercem maior influência sobre o processo de definir quando determinado caso vai a julgamento do colegiado, intitulada *jogo colegial* da Corte (DA ROS, 2008, p. 85). Esse elemento atenta em fatores endógenos, presentes na dinâmica interna do Tribunal, que concorrem para a forma como se dão os julgamentos. Uma das variáveis de maior destaque nesse sentido é o tempo. Por permitir demonstrar o comportamento estratégico dos juízes, na medida em que agilizam, retardam ou alteram as trajetórias de julgamento, esse é um fator considerado relevante para explicar as decisões judiciais. (LIMA; GOMES NETO, 2016, p.14)

Joaquim Falcão e Diego Arguelhes lecionam que o Supremo resulta de ações e omissões em ao menos dois níveis. O primeiro seria a agenda, compreendida tanto pelos julgamentos postergados, quanto pelos formalizados; o segundo compreenderia a tensão existente entre a ação institucional e o comportamento individual dos ministros que o integram. Em ambas as esferas, o plenário restaria subalternizado em relação à conduta individual de ministros (FALCÃO; ARGUELHES, 2017, P. 20).

Assim, a partir do olhar acurado das leituras deliberativas ao caráter colegiado das decisões do Supremo, bem como da complexidade da perspectiva estratégica no que tange à atuação dos ministros, estruturaram-se os eixos de observação propostos.

4.1. TEMPOS DE RESPOSTA

O tempo que o Supremo tarda para proferir uma decisão pode variar consideravelmente de acordo com o caso em análise. Com certa frequência, são questionadas as razões para que um processo tarde mais ou menos tempo para ser apreciado (FALCÃO; OLIVEIRA, 2012, p. 443-444). Quanto às bases em que o controle de agenda do Supremo tem se estabelecido, Joaquim Falcão e Fabiana Luci de Oliveira apontam que, até a presidência de Nelson Jobim (2004-2006), não teria havido, em regra, grandes preocupações com a conveniência e a oportunidade das decisões pautadas, com o *timing* político dos juízos proferidos ou, ainda, com o seu impacto para além das partes diretamente envolvidas. (FALCÃO; OLIVEIRA, 2012, p. 445). A partir de Jobim, a eleição de pauta teria passado a atentar, entre os processos encaminhados para julgamento pelos ministros, naqueles que correspondessem ao momento político-jurídico em voga, tendo prioridade as ações em que houvesse maior

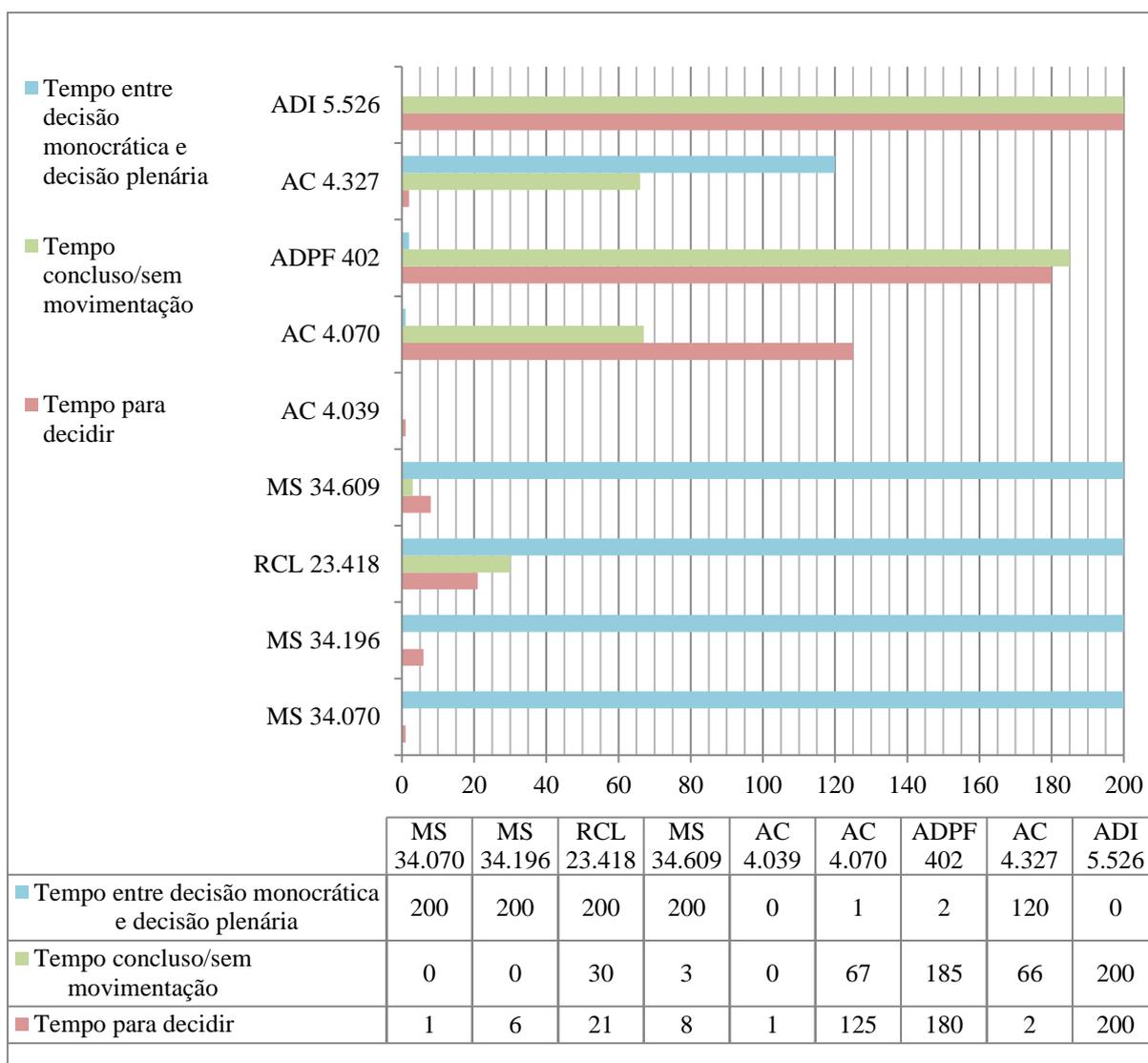
expectativa/demanda da opinião pública. Segundo os autores, tal tendência teria se mantido nas presidências posteriores (FALCÃO; OLIVEIRA, 2012, p. 445).

A observação dos autores indica a amplitude de poder do presidente/a quanto à eleição dos processos a serem apreciados. Entretanto, como bem sinalizado por eles, para que um processo seja pautado, deve ser encaminhado para tanto. Assim, o ministro que detém a relatoria do feito exerce papel central na determinação do tempo percorrido entre os atos processuais. Silva, ao entrevistar ministros do Supremo, verificou que eles próprios atribuem funções ao relator que excedem sua função precípua, sendo a principal delas o poder de agenda, como ilustram os depoimentos colhidos pelo autor:

“O relator administra a tese que ele tem sob julgamento com o tempo. Se ele for uma pessoa de visão tática, aí é uma questão não estritamente técnico-jurídica, mas que faz parte da formação do ser humano e também de quem chegou à Suprema Corte, de saber o seguinte: ‘olha esse não é o momento de eu levar tal tema’. [...] Eu, por exemplo, eu não me surpreendi que o Ministro Marco Aurélio não tenha trazido a anencefalia antes da aposentadoria do ministro Eros Grau.”
[...] “O relator tem um papel quase absoluto quanto à agenda, porque o processo só vai a julgamento a partir do momento em que ele resolve levar o processo a julgamento. [...] Esse é um poder grande de supressão da discussão.” (SILVA, 2015, p. 189-190)

Em atenção a esses aspectos e dentro dos limites de análise da pesquisa, foram examinados os tempos decorridos entre o ajuizamento dos pleitos e as decisões proferidas. Interessou apontar, nesta subseção, os momentos em que as ações estiveram aguardando decisão, sem que houvesse, ao menos formalizados nos autos, trâmites procedimentais em execução. O anexo B exibe os tempos decorridos entre o ajuizamento e o julgamento proferido em cada um dos casos em exame, bem como diferencia o caráter monocrático ou colegiado do veredito, aspecto que será explorado no apartado seguinte. O quadro abaixo exibe as variações de tempo identificadas nos casos estudados:

Tempos de resposta por caso (em dias)



Fonte: elaboração própria a partir da base de acompanhamento processual disponibilizada pelo STF.

O gráfico aponta que, em alguns casos semelhantes, o tempo decorrido para a tomada de decisão variou consideravelmente.¹² Nos casos que pleitearam a suspensão da nomeação de ministros de Estado, os MS 34.070, 34.609 e 34.196 foram objeto de decisão quase imediata, não ultrapassando oito dias para o veredito monocrático ser proferido. Em relação ao MS 34.070, Lima e Gomes Neto apontaram a diferença existente entre o tempo de julgamento desta

¹² Em razão da ampla variabilidade de tempos decorridos, foi necessário delimitar o número máximo de dias na representação gráfica. Foram representados na escala 200 todos os casos que ultrapassaram 200 dias de espera na categoria apontada pela legenda. O MS 34.070, 34.196, 34.609 e Reclamação 23.418 receberam a numeração 200 porque não tiveram decisão colegiada proferida – a representação pretende significar, nesse caso, a inexistência do fim da espera. No caso da ADI 5.526, o número de dias foi limitado a 200 nas categorias “tempo concluso/sem movimentação” e “tempo para decidir”, a fim de viabilizar a representação em contraste aos demais casos, mas os dias efetivamente decorridos foram 280 dias e um ano e 5 meses, respectivamente. O anexo B elucida os tempos levados em consideração.

ação (24 horas) e a média de tempo que costumam aguardar outros mandados de segurança no gabinete daquele ministro (37 dias), identificando o caráter destoante do caso (LIMA; GOMES NETO, 2016, p. 17). A Reclamação 23.418 recebeu tratamento diverso. Além de não ter sido objeto de decisão tão logo quanto foi ajuizada, esteve cerca de trinta dias aguardando julgamento, sem que houvesse indicativos de movimentação que justificassem a espera. A perda de objeto foi declarada dois dias após a exoneração do ministro.

A variação de tempo ocorreu em maior profundidade em relação às cautelares que postulavam a interferência em mandatos parlamentares. Enquanto as AC 4.039 e 4.327 tiveram decisão proferida, respectivamente, no dia seguinte e dois dias após a postulação, na AC 4.070 se passaram mais de cinco meses entre o ajuizamento e o juízo de mérito, que foi proferido em caráter monocrático para, vale destacar, conceder liminar de suspensão de mandato parlamentar. No caso da AC 4.070, verificou-se que os autos ficaram disponíveis para julgamento por quase 70 dias.¹³

Outras variações também são dignas de observação: na AC 4.327, foi proferida uma decisão e, pouco mais de um mês depois, outra, em caráter monocrático. A nova decisão foi justificada em razão de premente recesso do Supremo. Observe-se que o processo havia sido incluído na pauta da 1ª Turma e, sem julgamento, foi retirado e proferido o juízo monocrático. Os autos tardaram cerca de três meses para retornar à discussão colegiada, como elucida o anexo B.

A ADPF 402 inter-relaciona as situações estudadas. Veiculada em maio de 2016 para debater a viabilidade de réus em processo penal ocuparem cargos sucessórios da presidência, possuía requerimento liminar de afastamento de Eduardo Cunha. Tendo ele sido afastado pela liminar proferida na AC 4.070, o mérito da ADPF não foi discutido até dezembro de 2016, quando Renan Calheiros passou a ser réu perante o Supremo, trazendo o debate à tona novamente. Nesse caso, o novo fato foi criado pelo próprio STF, que poderia ter tornado Renan réu desde, pelo menos, 2013: “Foi o Supremo que tornou ‘novo’ algo tão antigo” (ARGUELHES, 2017, p. 66), apontou Arguelhes.

A ADI 5.526 foi palco de situação intrigante. Ela discutia, em caráter abstrato, a submissão das decisões do Supremo que interferissem no exercício de mandatos parlamentares em caráter liminar à apreciação da casa legislativa. Em outras palavras, debatia a questão de mérito presente nos pedidos cautelares objeto de exame nesta pesquisa. A ADI foi ajuizada em

¹³ Quanto à AC 4.070, interessa destacar que na fundamentação da decisão verifica-se que os atos que teriam motivado a necessidade da medida cautelar teriam sido praticados em período anterior ao ajuizamento da ação, de modo que a liminar, pelos fundamentos da decisão, poderia ter sido proferida tão logo quanto foi requerida.

13 de maio de 2016. Após essa data, foi concedida liminar na AC 4.327 e na ADPF 402, ambas cautelares impostas a parlamentares no exercício de cargos de chefia de casa legislativa. Assim, muito embora já tramitasse ação em nível abstrato sobre o mesmo tema, quando o pleno do STF poderia definir a interpretação constitucional dada ao tema, os ministros optaram por proferir decisões nas situações concretas, no lugar de priorizar um posicionamento sólido da Corte a respeito do conflito. Além disso, destaca-se que essa ação, cuja centralidade à pauta política é notória, dado o número de ações com tal fim decididas em intervalo de tempo tão exíguo, somente foi a julgamento em outubro de 2017, 17 meses após o seu ajuizamento. A ação ficou, ainda, sob vista da Procuradoria-Geral da República por quase seis meses e, após, aguardou no gabinete do relator por mais nove, dos quais ficou seis meses sem movimentação, como demonstra o anexo B.

Um último elemento a ser destacado em relação aos tempos de resposta diz respeito aos pedidos de vista, afinal, “nem sempre o silêncio do Supremo é responsabilidade do relator. Às vezes, um pedido de vista interrompe o julgamento, sem qualquer prazo, na prática, para o seu retorno” (FALCÃO; ARGUELHES, 2017, p. 28). Esse foi o caso da ADPF 402 que, por duas vezes, teve sua apreciação colegiada interrompida por pedidos de vista que tardaram a ser satisfeitos. Um deles tardou mais de mês, a pedido de Dias Toffoli, e outro teve duração de mais de 10 meses, vista dada a Gilmar Mendes. O artigo 134 do regimento interno do STF prevê que, concedida vista a algum dos ministros, deverão ser devolvidos os autos após duas sessões ordinárias do colegiado (STF, 2017), prazo que não foi observado por nenhum dos ministros no caso em comento. Quanto à PGR, o regimento prevê que, caso não seja definido prazo diverso, o órgão terá direito a 15 dias de vista. Quanto à devolução dos autos, o §2º do artigo 50 apenas prevê que o relator poderá requerê-los (STF, 2017). No caso da ADI 5.526, anteriormente comentado, os autos foram requisitados à PGR quase cinco meses depois da concessão da vista.

Considerando as informações apontadas, inaugura-se o próximo eixo de estudo, no qual será possível perceber a relação existente entre os dados levantados quanto à variação nos tempos de resposta e aqueles dedicados às práticas de tomada de decisão dos relatores.

4.2. COLEGIALIDADE DAS DECISÕES

O nível de individualização dos juízos emitidos pelo Supremo tem chamado a atenção de pesquisadores.¹⁴ A Constituição Federal, no artigo 103, atribuiu a guarda da Constituição ao STF, (BRASIL, 1988) não dispendo sobre o poder decisório dos ministros individualmente compreendidos. O Regimento Interno do Supremo prevê, no artigo 5º, ser competência do plenário processar e julgar, originariamente, os mandados de segurança contra atos do presidente da República e o pedido de medida cautelar nas representações oferecidas pelo procurador-geral da República, em seus incisos V e X, respectivamente, (STF, 2017) duas das ações mais veiculadas no campo de dados analisado.¹⁵

Segundo Joaquim Falcão e Diego Arguelhes, a prática tem sido diversa da prescrição constitucional, que atribuiu ao conjunto de ministros em sessão reunidos o poder de guarda constitucional: “No geral, as decisões judiciais mais importantes de 2016 não vieram do plenário. Poucas foram de fato colegiadas. Na ausência do plenário, as intervenções judiciais na vida nacional brotaram de ministros isolados.” (FALCÃO; ARGUELHES, 2017, p. 20).

Um das medidas que têm integrado esse fenômeno são as liminares concedidas monocraticamente. Arguelhes e Hartmann defendem que, no caso de haver necessidade de intervenção por meio de liminar em casos delicados, como o relativo à nomeação de ministros, o ministro relator deveria preocupar-se com diminuir ao máximo o intervalo de tempo decorrido entre a decisão monocrática e a apreciação do colegiado e inserir na fundamentação somente o necessário para justificar a concessão da medida, evitando adentrar a discussão de mérito. (ARGUELHES; HARTMANN, 2017, p. 43)

Este eixo destina-se a cotejar a problematização exposta com as decisões estudadas, que refletem seara de considerável repercussão institucional. A partir do anexo B, é possível observar que, dos nove casos estudados, quatro nunca foram apreciados por órgão colegiado do Supremo (nem pelo plenário, nem pelas turmas). Em sete dos nove casos, houve decisão individual antes de apreciação coletiva, quando esta ocorreu. Em um caso foi proferida liminar monocraticamente, mas após uma sessão plenária em que a maioria dos ministros havia se manifestado, muito embora não tivesse sido proferido julgamento, suspenso em razão de pedido

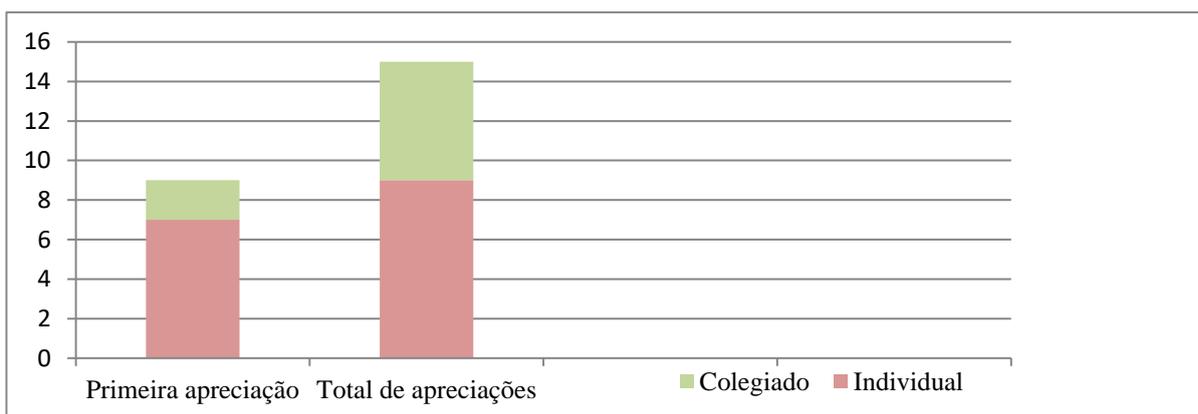
¹⁴ Segundo Arguelhes e Hartmann, as decisões individuais teriam atingido 93% dos juízos emitidos pelo STF em 2017 (ARGUELHES; HARTMANN, 2017). Segundo Cármen Lúcia, das 123.008 ações julgadas em 2017, mais de 110 mil foram decididas monocraticamente (STF, 2017).

¹⁵ Dos nove casos estudados, três foram mandados de segurança e três foram ações cautelares.

de vista.¹⁶ Assim, foi apenas um o caso em que inexistiu juízo individual proferido: a ADI 5.526, que discutia a necessidade de submissão ao congresso da imposição de cautelares a parlamentares.¹⁷

O gráfico abaixo analisa o caráter individual ou colegiado (turma ou plenário) da primeira apreciação realizada em cada caso (primeira coluna) e no total de apreciações realizadas (segunda coluna).

Juízos individuais e colegiados pela primeira e pelo total de apreciações



Fonte: elaboração própria a partir da base de dados pública do STF.

Como se pode observar, apenas dois casos (a ADPF 402 e a ADI 5.526) tiveram seu primeiro momento de apreciação do mérito em sessão colegiada, muito embora na ADPF 402, como referido, não tenha sido proferido julgamento na primeira sessão, tendo a primeira decisão efetiva decorrido de liminar monocraticamente deferida.

Atendo-se à segunda coluna, percebe-se que, das 15 situações analisadas, em nove o juízo emitido foi individual, ao passo que em seis houve apreciação colegiada. Das apreciações colegiadas, quatro consistiram em referendo de liminares (AC 4.039, AC 4.070, ADPF 402 e AC 4.327). Assim, apenas duas delas foram sessões de fato originárias (ADPF 402 e ADI 5.526). Em que pese o conteúdo das decisões não esteja em foco neste trabalho, consigna-se que o MS 34.196 parece ser o único caso em que há justificativa institucional para a decisão individual, porque há jurisprudência pacífica do Supremo em relação à ilegitimidade ativa do

¹⁶ Isso ocorreu na ADPF 402, relativa à (im)possibilidade de réus penais ocuparem cargos sucessórios da presidência, quando, após diversas manifestações, um ministro pediu vista dos autos e o julgamento foi suspenso. Marco Aurélio proferiu decisão monocrática após essa sessão.

¹⁷ Quanto a esse caso, cumpre retomar o tempo em que aguardou julgamento, durante o qual outras decisões relativas à mesma matéria foram tomadas, como comentado no tópico anterior.

impetrante, que era diretório municipal de partido e, não, nacional, o que autoriza a apreciação pelo relator.¹⁸

Quanto às matérias debatidas nos casos estudados, é possível verificar que nenhum dos casos que trataram da suspensão de nomeação de ministros de Estado foi apreciado pelas turmas ou pelo plenário. Por isso, a possibilidade de utilização de mandados de segurança coletivos por partidos políticos para a defesa de direitos difusos, que é uma problemática de fundo dos três casos ajuizados com este fim, não foi pacificada pelo Tribunal.

Quanto ao caráter das decisões colegiadas, o fato de que mais da metade dessas apreciações consistiu em referendo de liminares (deferidas, portanto, monocraticamente) reflete aspecto também digno de atenção: as liminares têm consistido em boa parte dos juízos individualmente proferidos. Arguelhes e Hartmann apontam que, embora sejam admitidas pela legislação, a maneira como os ministros usam esse poder é uma questão: há liminares que são utilizadas para fortalecer a decisão colegiada futura, ao passo que outras contrariam o poder do plenário (ARGUELHES; HARTMANN, 2017, p. 41). Este último caso poderia ser assim caracterizado: “Em vez de levar suas teses para disputa com o voto de seus colegas, no confronto democraticamente controlado do colegiado, o ministro ganha pelo controle individual do destino dos autos. Apropriação individual de um poder institucional.” (FALCÃO; ARGUELHES, 2017, p. 22)

Uma das maneiras de fazê-lo é quando a decisão é proferida individualmente e a participação do plenário é adiada por ações atribuídas ao relator: “Às vezes, é possível manter o plenário silente até a questão perder o objeto, ao mesmo tempo em que o relator dá uma decisão para o caso. Com isso, a manifestação colegiada pode ser efetivamente evitada” (FALCÃO; ARGUELHES, 2017, p. 22). O inverso também parece verdadeiro. O relator pode exercer controle sobre a manifestação colegiada apenas não levando o pleito a julgamento: nem individual, nem coletivo.

Muito embora as maneiras de blindar a decisão monocrática da apreciação colegiada exerçam papel significativo nas estratégias de julgamento dos ministros do Supremo, há outro elemento que parece exercer impacto relevante: se um ministro concede uma liminar de afastamento/suspensão de nomeação de cargo político, quando tal decisão chega à apreciação do plenário, ainda que apenas horas depois, a deliberação gira em torno do referendo, ou não, da medida já imposta. A diferença é sutil, mas parece importante. Essa seria uma função estratégica relativa à concessão de liminares antes da submissão do pleito ao plenário:

¹⁸ O RISTF prevê, em seu art. 21, §1º, que o relator poderá negar seguimento a pedido contrário à jurisprudência dominante do STF (STF, 2017).

estabelecer nova configuração dos fatos quando do julgamento colegiado, impulsionando este para o referendo de seu juízo particular (FALCÃO; ARGUELHES, 2017, p. 22).

No estudo dos casos sob exame, estabeleceram-se três ênfases de utilização estratégica do juízo individual. Sem excluir a diversidade de possibilidades interpretativas passíveis de adoção, passa-se a expor a leitura realizada a partir das ênfases identificadas: (i) quando as liminares individuais não vão ao plenário de imediato; (ii) quando o relator silencia – “pautas esquecidas”; (iii) quando as liminares individuais impulsionam o julgamento colegiado.

Ênfases de utilização estratégica do juízo individual

Ênfases	Caracterização	Decisões enquadradas
Ênfase (i): liminares individuais não vão ao plenário de imediato	Quando é proferida decisão individual e o julgamento do colegiado tarda por razão evitável pelo relator.	MS n. 34.070 (suspensão da nomeação de Lula da Silva)
		MS n. 34.609 (manutenção da nomeação de Moreira Franco)
		AC n. 4.327 (suspensão das cautelares impostas a Aécio Neves)
Ênfase (ii): “pautas esquecidas” pelo relator	Quando o relator tarda a proferir decisão individual e/ou a levar o pleito a julgamento colegiado.	AC n. 4.070 (afastamento de Eduardo Cunha)
		RCL n. 23.418 (suspensão da nomeação de Eugênio Aragão)
		ADI n. 5.526 (submissão de cautelares à casa legislativa)
Ênfase (iii): liminares individuais impulsionam o julgamento colegiado	Quando a liminar é dada imediatamente antes da apreciação do plenário, impulsionando o julgamento colegiado.	AC n. 4.039 (prisão Delcídio do Amaral)
		AC n. 4.070 (afastamento de Eduardo Cunha)
		ADPF n. 402 (afastamento de Renan Calheiros)

Fonte: elaboração própria a partir da base de dados pública do STF.

Quanto à ênfase (i), identificaram-se três casos em que o recurso parece ter sido utilizado. No primeiro caso (MS 34.070), Gilmar Mendes suspendeu a nomeação de Lula da Silva a ministro de Estado em uma sexta-feira, havendo um feriado prolongado na semana seguinte, na qual realizou uma viagem acadêmica (FALCÃO; ARGUELHES, 2017, p. 22), o que fez que, caso o ministro requeresse a inclusão na pauta do plenário, o caso só seria passível de apreciação pelo menos duas semanas após a concessão da liminar. No entanto, o ministro sequer requereu tal inclusão. A inclusão em pauta somente ocorreu no mês seguinte, oportunidade em que o julgamento foi adiado. Dessa forma, a liminar concedida pelo relator

vigou até que, impedido de exercer o cargo, o ministro nomeado fosse exonerado. Falcão e Arguelhes mensuram os efeitos políticos da ação do relator:

No período em que ficou fora da apreciação do plenário, a decisão manteve Lula sob a jurisdição de Sérgio Moro. Manteve Dilma sem os benefícios do que poderia ser um grande articulador em um momento crítico do seu processo de impeachment. Legitimou a liberação dos áudios, por Sérgio Moro, de conversas entre Lula e Dilma, mesmo após Moro ter perdido para o Supremo a autoridade sobre essas provas, diante da nomeação de Lula como ministro. Ao longo do tempo, e com a confirmação da saída de Dilma, tudo indica que jamais saberemos a posição do plenário quanto à constitucionalidade da indicação de Lula. A liminar de Mendes possibilitou um vácuo completo de manifestação institucional. (FALCÃO; ARGUELHES, 2017, p. 22)

Em análise similar, Recondo atenta no fato de que, após a liminar de Mendes, as gravações valoradas como prova do desvio de finalidade em que se baseou Gilmar Mendes foram consideradas inválidas por Teori Zavascki, ministro responsável por sua apreciação. No entanto, a decisão já havia produzido efeitos irrevogáveis no plano político (RECONDO, 2017, p. 34).

No segundo caso (AC 4.327), o enquadramento foi feito com relação à decisão datada de 30.06.2017, quando Marco Aurélio, em sede de reconsideração, revogou decisão liminar proferida também monocraticamente por Edson Fachin, afastando as cautelares que este tinha imposto a Aécio Neves. Marco Aurélio proferiu a decisão na véspera de recesso do Supremo, utilizando tal fato, inclusive, para justificar sua tomada de decisão. Ao fazê-lo, o ministro reverteu decisão de seu par, de modo a fazer vigorar seu juízo particular durante todo o período de recesso, tendo ido à apreciação colegiada da 1ª turma somente após quase três meses. A decisão foi revertida pelo colegiado, que restaurou as medidas impostas por Fachin. Cumpre pontuar que Marco Aurélio teria submetido ao plenário, em 08.06.2017, o recurso que se insurgia da decisão de Fachin, mas o recurso não foi julgado naquela data pelo colegiado. Assim, face o recesso do STF, decidiu tomar a decisão individualmente. De todo modo, parece evidente que a decisão monocrática por ele veiculada cumpriu com o objetivo de controlar o tempo mínimo, ao menos, de sua eficácia.

Na terceira situação (MS 34.609), Celso de Mello proferiu decisão pouco tempo após o ajuizamento do pleito, em 14.02.2017. Foi protocolado recurso seis dias após o veredito. No entanto, após proferir decisão monocrática, os andamentos processuais disponíveis na plataforma do Supremo têm se prolongado de maneira que, até o momento final da coleta de dados, a decisão do ministro não havia sido levada à apreciação do plenário. Observe-se que, um mês após a decisão, foi determinada a citação de Moreira Franco. Desde então, até 07.08 do mesmo ano, os autos não exibiram movimentação relevante. Nessa data, foi determinada a

oitiva da PGR a respeito do recurso. De agosto em diante, também não houve movimentações. Tais informações permitem inferir que não houve interesse, por parte do relator, de submeter seu juízo ao colegiado, o que permitiu que o ministro cuja nomeação ensejou o ajuizamento da ação seguisse exercendo seu cargo amparado por uma decisão individual.

Quanto à ênfase (ii), foram avistadas três condutas passíveis de enquadramento. O primeiro caso (AC 4.070), relativo ao afastamento de Eduardo Cunha, foi abarcado por essa ênfase em razão do tempo decorrido entre o ajuizamento da demanda e a liminar proferida pelo relator. Teori Zavascki determinou seu afastamento em caráter excepcional, de urgência, após cinco meses de ter sido realizado o requerimento. Além disso, o pedido foi embasado em condutas de diversas ordens que teriam sido praticadas pelo deputado, muitas cuja ocorrência reporta-se a períodos anteriores. Dessa forma, o conteúdo identificado nos autos não parece apontar para uma alteração na situação fática que ensejasse a mudança de postura. Ademais, o pleito liminar sequer havia sido julgado anteriormente. Note-se que, quando Zavascki decidiu pela concessão da liminar, a votação a respeito da cassação do mandato do parlamentar estava aguardando votação da Comissão de Ética da Câmara dos Deputados, o que foi, inclusive, referido pelo relator em seu juízo monocrático.

No segundo caso (Reclamação 23.418), o processo parece ter estado parado durante a maior parte do tempo em que tramitou. Ajuizado em 17.03.2016, foram requisitadas informações à AGU apenas em 14 de abril. A partir do dia 20 subsequente, esteve concluso, aguardando movimentação. Em 16 de maio foi publicada a portaria que exonerou o ministro de Estado, quando, prontamente, Cármen Lúcia proferiu decisão monocrática declarando a perda de objeto do pleito. Nesse caso, a relatora esteve quase dois meses com o processo à disposição, segundo as informações disponíveis no acompanhamento processual do Supremo, mas não se manifestou a respeito.

No terceiro caso (ADI 5.526), como apontado nos tempos de resposta verificados no tópico anterior, essa ação esteve por muito tempo à disposição do relator, de modo que parece ter sido uma opção tardar a autá-la. Ajuizada em 13 de maio de 2016, apenas foi julgada em 11 de outubro de 2017, após cerca de seis meses de vista da PGR e mais seis meses de conclusão ao relator sem nenhuma movimentação, tendo, após movimentação, estado ainda mais três meses aguardando vereditos. Nesse caso, interessa apontar possível conexão: após o ajuizamento dessa ação, que discutia, em caráter abstrato, a interpretação constitucional dada à imposição de cautelares a parlamentares, foi ajuizada ação cautelar que buscava a imposição de medidas dessa natureza concretamente (AC 4.327). Ambas foram distribuídas a Edson Fachin. O ministro optou por conceder a cautelar pleiteada, mesmo ciente de que havia sido ajuizada

ação constitucional a respeito da temática, em que se buscava a definição institucional a respeito da constitucionalidade de tais cautelares.

À ênfase (iii) foram associados três casos. Essa ênfase refere-se essencialmente à mudança de perspectiva que a imposição de medida liminar de ordem monocrática pode gerar na apreciação plenária. No caso da AC 4.039 e da AC 4.070, a decisão monocrática e sua apreciação pelo plenário ocorreram no mesmo dia. No primeiro caso, senador acusado de obstaculizar investigações em curso é preso, em flagrante assim juridicamente enquadrado em razão de suas atividades terem sido caracterizadas como de organização criminosa. No segundo, o presidente da Câmara dos Deputados, denunciado por diversos escândalos de corrupção, é afastado por um ministro do Supremo. Em ambos os casos, quando o plenário veio a se manifestar, sua decisão implicava em apenas manter a medida anteriormente imposta ou, de outra forma, relaxar a prisão ou retirar o afastamento imposto ao parlamentar, reintegrando-o à casa legislativa, depois de já ter sido determinado e divulgado o seu afastamento ou, no caso do primeiro episódio, a sua prisão. Tal feito significava reverter o juízo de um par, um ministro da mais alta Corte do país, relativa a restrição do exercício de mandato de parlamentar, além de contrariar decisão, no caso da relativa a Eduardo Cunha, que correspondia ao anseio de boa parte da sociedade (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016). Recondo expressou a influência que juízos monocráticos do Supremo podem exercer, referindo-se ao afastamento de Cunha:

Ao apreciar a decisão individual já tomada, os outros 10 ministros não decidiram se Cunha deveria ser afastado ou não, mas sim se Cunha deveria ser reconduzido de volta ou não. Reconduzir Cunha significaria desautorizar o poder individual de um ministro do tribunal, horas após a imprensa já ter noticiado que “o Supremo” – na verdade, Zavascki – tinha afastado o deputado. (RECONDO, 2017, p. 23)

No último caso (ADPF 402), a situação apresentou contornos distintos. Marco Aurélio concedeu pedido liminar para que Renan Calheiros fosse afastado do cargo de presidente do Senado por ter passado a figurar como réu perante o Supremo. A sessão colegiada de 03.11.2016 não proferiu julgamento e foi interrompida por pedido de vista de Dias Toffoli. Em 01.12.2016, o Supremo recebeu denúncia em face de Renan, a qual havia sido apresentada em 2013. Marco Aurélio, entretanto, não aguardou o retorno de vista de Dias Toffoli para que o julgamento fosse concluído pelo conjunto de ministros, decidindo, em caráter liminar, o afastamento de Renan da presidência do Senado. Como apontado no tópico anterior, a alteração da situação do parlamentar decorreu de decisão do próprio Supremo, calcada em fatos anteriores, visto que a denúncia datava de 2013, de maneira que não parece ter havido urgência quando da decisão de afastamento. De todo modo, o relator, ao emitir a decisão, estabeleceu

conjuntura que demandou a apreciação imediata da matéria pelo colegiado, em sede de liminar. Foi criado um impasse institucional (RECONDO, 2017, p. 31), pois a mesa diretora do Senado afirmou que só cumpriria a decisão caso esta fosse confirmada pelo plenário do STF e Marco Aurélio teria resistido a liberar a decisão para julgamento da Corte (SENADO, 2016).

Apesar de suas peculiaridades, o fato de o relator ter emitido o juízo em caráter monocrático rearranjou os parâmetros em que se pautava a discussão. Como nos casos anteriores, a concessão de medida interventiva antes da apreciação do plenário passou a fazer que a decisão colegiada, em caso de optar pelo afastamento, fosse apenas o referendo da medida já imposta e, não mais, a determinação de que esta fosse, de fato, aplicada. Essa diferenciação, embora tênue, parece diminuir o peso de eventual decisão de interferência pelo colegiado. De outro lado, gera fatores que parecem sobrepesá-lo: a responsabilidade por devolver a presidência do Senado a Renan, caso optasse por rejeitar a decisão do relator, e o desconforto de contrariar decisão proferida por um de seus membros. No caso, o plenário afastou a liminar e, como a mesa do Senado recusou-se a cumprir a decisão monocrática, não houve a inversão, na prática, da situação fática, pois Renan não chegou a deixar a presidência.

Uma vez mais, identifica-se semelhança com as reflexões proferidas por Falcão e Arguelhes quando sintetizam os ônus gerados pelas decisões individuais, mesmo quando rapidamente submetidas ao plenário, como foram os casos expostos na última ênfase. Os autores sustentam que quanto o *status quo* já foi modificado por uma decisão individual, ministros que poderiam até discordar dela terão, a partir de então, razões adicionais para endossá-la: “Queremos desautorizar um dos nossos – e no uso de um poder que, afinal, nós também usamos? Queremos aparecer perante a opinião pública como ativamente responsáveis pelo *status quo* anterior [...]?” (FALCÃO; ARGUELHES, 2017, p. 23).

Diante dos casos estudados, verifica-se que a incidência de decisões individuais foi significativa, delas decorrendo diferentes consequências a depender do juízo emitido. O debate que trata da colegialidade das decisões parece relacionar-se fortemente com o tópico anterior, relativo aos tempos decorridos em relação aos juízos proferidos, tendo em vista as diferenças entre as posturas adotadas pela relatoria a depender do caso examinado, agilizando ou retardando a emissão de decisões de mérito, em caráter monocrático ou colegiado. Assim, encerram-se a apresentação e o exame dos dados obtidos, para expor, finalmente, as considerações finais do trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do levantamento realizado e do diálogo travado, quando possível, com estudos contemporâneos pautados pelo olhar empírico das práticas do Supremo, algumas considerações finais podem ser elaboradas. A partir do mapeamento de informações relativas aos tempos decorridos entre marcos de tomada de decisão existentes, bem como quanto ao caráter individual ou colegiado dos juízos proferidos, identificou-se a amplitude do poder de agenda exercido pelos ministros relatores, que parecem ter desempenhado papel central no desfecho dos juízos proferidos. Ainda que não seja possível concluir a respeito da influência dos relatores no mérito das decisões, visto que este não foi objeto de exame deste trabalho, verificou-se sua influência considerável na forma como se deu o processo de decisão.

Os dados levantados aproximaram-se dos apontamentos realizados pelas perspectivas estratégicas de estudo das cortes judiciais, visto que os rumos de cada processo variaram consideravelmente a partir do modo de condução empreendido pelo relator. Nesse âmbito foi possível verificar, ainda, o predomínio de decisões individuais em contrapartida a decisão coletivas. De todos os casos examinados, apenas um teve a primeira decisão proferida pelo plenário. Quanto aos demais casos, cujo primeiro veredito foi de autoria do relator, destacaram-se diferentes formas de utilização desse instrumento, de maneira a aproximar ou afastar sua apreciação do plenário. Mais uma vez, os pareceres de autores que adotam postulados deliberativos parecem ter encontrado amparo nos dados encontrados, já que, ao apontarem o caráter solista dos ministros e o vasto poder atribuído ao ministro relator, referiram-se às práticas do Supremo como pouco deliberativas.

Assim, a partir dos dados levantados, pode-se concluir que não é possível afirmar, com base nos casos estudados, como decide o Supremo enquanto órgão. Foi possível, no entanto, descrever como decidem seus membros, ora individualmente, ora coletivamente. Essa foi a tarefa que se tentou realizar e a partir da qual surgiram novos questionamentos passíveis de exploração. Um deles refere-se a outros eixos de investigação possíveis, dentro do mesmo recorte estabelecido, como seriam o estudo do caráter unânime ou divergente das decisões colegiadas, a ocorrência de mudanças de perspectiva nas posições dos ministros no decorrer da apreciação de determinados temas e, ainda, o nível de interação com membros dos outros poderes republicanos.

Cumprido elucidar, por fim, que não era objetivo deste estudo avaliar, com profundidade, se as condutas do STF eram mais ou menos deliberativas, ou mais ou menos estratégicas. Leituras teóricas nesse sentido foram adotadas para aproximar-se do objeto de pesquisa e para

eleger quais perguntas se buscaria responder. Quando cabível, cotejaram-se resultados obtidos com pareceres desenvolvidos por autores dedicados a tais estudos, indicando aproximações a determinadas leituras que referenciaram esta investigação e, pontualmente, encontrando indicativos de atuações mais ou menos deliberativas e/ou estratégicas. No entanto, extrapolaria os limites deste trabalho encerrar vinculações entre os resultados verificados e as prerrogativas teóricas dos referenciais escolhidos. Por isso, esta investigação acusa padrões e contrastes de atuação na tomada de decisões de seus ministros em caráter exploratório. Espera-se que estes possam ser aprofundados e eventualmente corrigidos por estudos futuros, que sejam capazes de testar as variáveis apresentadas por correntes teóricas como as anteriormente introduzidas, a fim de associar as práticas do Supremo com premissas normativas ou explicativas acerca de sua atuação. Assim, busca-se colaborar, ainda que em caráter incipiente, para o aperfeiçoamento crítico das práticas democráticas do Supremo, órgão central à dinâmica estabelecida entre os poderes republicanos e, finalmente, à legitimidade das instituições do Estado na sociedade brasileira, que é complexa e profundamente desigual.

6 REFERÊNCIAS

- AMARAL, Oswaldo E. do; RIBEIRO, Pedro Floriano. Por que Dilma de novo? Uma análise exploratória do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, dez. 2015. p. 107-123. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000400107>. Acesso em: 1 dez. 2017.
- ARGUELHES, Diego. Renan, Marco Aurélio e o Tortuoso Supremo. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (Orgs.). **Onze Supremos: o Supremo em 2016**. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, Supra, Jota, FGV Rio, 2017. p. 66-68.
- ARGUELHES, Diego; HARTMANN, Ivar. Mendes e Lula: uma liminar contra o plenário do supremo. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (Orgs.). **Onze Supremos: o supremo em 2016**. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, Supra, Jota, FGV Rio, 2017. p. 41-43.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 2 out. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2017.
- _____. Acompanhamento Processual da Ação Cautelar n. 4.039. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4892330>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Acompanhamento Processual do Mandado de Segurança n. 34.070. Impetrante: Partido da Social Democracia Brasileira e outros. Autoridade coatora: Presidente da República. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4948822>>. Acesso em: 3 out. 2017.

_____. Acompanhamento Processual da Ação Cautelar n. 4.070. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4907738>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Acompanhamento Processual do Mandado de Segurança n. 34.196. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4979801>>. Acesso em: 6 out. 2017.

_____. Acompanhamento Processual da Reclamação Constitucional n. 23.418. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4949341>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Acompanhamento Processual da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 402. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4975492>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Acompanhamento Processual do Mandado de Segurança n. 34.609. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5126193>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Acompanhamento Processual da Ação Cautelar n. 4.327. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5188006>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

_____. Acompanhamento Processual da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.526. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4982736>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

CARVALHO NETO, Ernani Rodrigues de. Em Busca da Judicialização da Política no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 23, p. 115-126, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24626.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

CAGNI, Patrícia; PEREIRA, Joelma. Com a lista de Fachin, mais de 110 políticos passam a ser investigados na Lava Jato. **Congresso em Foco**, 13 abr. 2017. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/com-a-lista-de-fachin-mais-de-90-parlamentares-passam-a-ser-investigados-na-lava-jato/>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

CIOCCARI, Deysi. **Operação Lava Jato**: escândalo, agendamento e enquadramento. Revista Alterjor, São Paulo, a. 6, v. 2, 12. ed., p. 58-78, jul-dez. 2015.

DA ROS, Luciano. **Decretos Presidenciais no Banco dos Réus**: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007). 2008. 212 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack. **The Choices Justices Make**. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1998.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck. Onze supremos: todos contra o plenário. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (Orgs.). **Onze Supremos: o supremo em 2016**. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, Supra, Jota, FGV Rio, 2017. p. 20-28.

_____. ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (Orgs.). **Onze Supremos: o supremo em 2016**. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, Supra, Jota, FGV Rio, 2017.

_____. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. O STF e a Agenda Pública Nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 429-469, 2012.

GUTMAN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why Deliberative Democracy?** Princeton: Princeton University Press, 2004.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; GOMES NETO, Jose Mario Wanderley. **Poder de agenda e estratégia no STF: uma análise a partir da decisão liminar nos mandados de segurança nº 34.070 e nº 34.071**. In: NASCIMENTO, Grasielle Augusta Ferreira; RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira. (Orgs.) **Constituição e Democracia II**. 1 ed. Florianópolis: CONPEDI, 2016, v. 1, p. 6-22.

MENDES, Conrado Hübner. **Constitutional Courts and Deliberative Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

_____. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. 2008. 219 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

_____. O Inimigo do Supremo: sobreviver a Gilmar Mendes é um desafio do cotidiano do STF. **JOTA**, São Paulo, 5 jun. 2017. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/supra/o-inimigo-do-supremo-05062017>>. Acesso em: 1 dez. 2017.

_____. O Projeto de uma Corte Deliberativa. In: VOJVODIC, Adriana; PINTO, Henrique Motta; PAGANI, Rodrigo (Orgs.). **Jurisdição Constitucional no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 53-74.

_____. Una División de Poderes Deliberativa: entre el diálogo y la última palabra. In: GARGARELLA, Roberto (Comp.). **Por una Justicia Dialógica: el Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014. p. 159-185.

RECONDO, Felipe. STF: árbitro ou protagonista na crise política em 2016? In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (Orgs.). **Onze Supremos: o supremo em 2016**. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, Supra, Jota, FGV Rio, 2017. p. 29-35.

SENADO. Mesa do Senado decide aguardar decisão do Plenário do STF. **Senado Notícias**, 7 dez. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/06/ Mesa>>

do-senado-decide-aguardar-decisao-do-plenario-do-stf>. Acesso em: 27 nov. 2017.

SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. **On Law, Politics & Judicialization**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SILVA, Virgílio Afonso da. O STF e o Controle de Constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **Revista de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, v. 250, p. 197-227, 2009.

_____. “Um voto qualquer”? O papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. **Revista Estudos Institucionais**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 181-200, 2015.

TRÊS em cada quatro brasileiros defendem cassação de Eduardo Cunha. **Folha de São Paulo**, 10 abr. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1759388-tres-em-cada-quatro-brasileiros-defendem-cassacao-de-eduardo-cunha.shtml>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, n. 8, p. 441-464, jul.-dez. 2008.

_____. Mais uma vez, STF é convocado a desempenhar papel chave. **Folha de São Paulo**, 19 mar. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2016/03/1751756-a-chave.shtml>>. Acesso em: 1 dez. 2017.

_____. Quem impedirá o STF de se tornar um inimigo da Constituição? **Folha de São Paulo**, 23 dez. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2017/12/1945603-quem-impedira-o-stf-de-se-tornar-um-inimigo-da-constituicao.shtml>>. Acesso em: 25 dez. 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO A – Sistematização de informações dos casos estudados

Ação	Objeto	Datas	Partes	Relator	Decisão	Interferiu?
AC 4.039	Medida restritiva de liberdade ao senador Delcídio Amaral	Ajuizamento: 24.11.15 Decisão: 25.11.15	PGR vs. Delcídio Amaral	Teori Zavascki	Monocrática + Referendo da 2ª Turma (mesma data)	Sim
MS 34.070	Suspensão da nomeação de Ministro de Estado – Lula da Silva	Ajuizamento: 17.03.16 Decisão: 18.03.16	PSDB e outros vs. Presidente da República	Gilmar Mendes	Monocrática	Sim
AC 4.070	Afastamento do deputado federal Eduardo Cunha do mandato e da presidência da Câmara dos Deputados	Ajuizamento: 16.12.15 Decisão: 05.05.16	PGR vs. Eduardo Cunha	Teori Zavascki	Monocrática + Referendo do plenário (mesma data)	Sim
MS 34.196	(Im)possibilidade de o presidente interino nomear ministros de Estado	Ajuizamento: 10.05.16 Decisão: 16.05.16	Diretório Municipal PT Cidade Ocidental/GO vs. Presidente da República	Luís Roberto Barroso	Monocrática	Não (ilegitimida de ativa)
RCL 23.418	Nomeação de membro do MPF como Ministro de Estado – Eugênio José Aragão	Ajuizamento: 17.03.16 Decisão: 18.05.16	PPS vs. Presidente da República	Cármen Lúcia	Monocrática	Perd a de obje to
ADPF 402	(Im)possibilidade de réus em processo penal ocuparem cargos da linha sucessória da Presidência da República	Ajuizamento: 03.05.16 Decisões: 1. 03.11.16 (sessão julgamento); 2. 05.12.16; 3. 07.12.16.	Rede Sustentabilidade	Marco Aurélio	1. Plenário; 2. Monocrática; 3. Plenário (6x3).	1. Sim; 2. Sim; 3. Não.
MS 34.609	Suspensão da nomeação de Secretário-Geral da PR – Moreira Franco	Ajuizamento: 06.02.17 Decisão: 14.02.17	Rede Sustentabilidade vs. Presidente da República	Celso de Mello	Monocrática	Não
AC 4.327	Medidas restritivas de liberdade ao senador Aécio Neves	Ajuizamento: 15.05.17 Decisão: 1. 17.05.17; 2. 30.06.17; 3. 26.09.17.	PGR vs. Aécio Neves	1. Edson Fachin; 2. Marco Aurélio.	1. Monocrática; 2. Monocrática; 3. 1ª Turma (3x2).	1. Sim; 2. Não; 3. Sim.
ADI 5.526	Submissão da imposição de medidas cautelares a parlamentares ao Congresso Nacional	Ajuizamento: 13.05.16 Decisão: 11.10.17	PP, Solidariedade e PSC	Edson Fachin	Plenário	Não

ANEXO B – Tempos decorridos entre o ajuizamento e a decisão, com caráter e apreciação plenária

Caso	Data Ajuizamento	Aguardou julgamento	Data Decisão	Caráter Decisão	Apreciação Plenário
AC 4.039	24.11.15	Não	25.11.15	Liminar	Mesma data
MS 34.070	17.03.16	Determinada inclusão em pauta em 07.04.16. Julgamento adiado. 16.05.16 perda de objeto.	18.03.16	Liminar	Não houve
AC 4.070	16.12.15	Recesso forense. A partir de 26.02.16 esteve concluso.	05.05.16	Liminar	Mesma data
MS 34.196	10.05.16	Não	16.05.16	Monocrática	Não houve
RCL 23.418	17.03.16	Parado até 14.04.16 (requisitadas informações AGU). A partir de 20.04.16 esteve concluso. 16.05.16 perda de objeto.	18.05.16	Monocrática	Não houve
ADPF 402	03.05.16	Intento de inclusão em pauta em 18.05.16 (retirado). Pedido de vista Gilmar Mendes de 01.02.17 a 19.12.17.	03.11.16 05.12.16	Sessão pleno Liminar	07.12.2016
MS 34.609	03.02.17	Requisitadas informações AGU em 09.02.17.	14.02.17	Monocrática	Não houve
AC 4.327	15.05.17	Determinada a inclusão em pauta em 08.06.17. Não foi julgado. Nova decisão monocrática. Pedido de inclusão em pauta em 06.09.17.	17.05.17 30.06.17	Liminar Monocrática	26.09.2017
ADI 5.526	13.05.16	Em vista à PGR de 27.06.16 a 19.12.16. Foram requisitados em 18.11.16. Concluso de 19.12.16 até 19.06.17 sem nenhuma movimentação. Seguiu concluso. Inclusão em pauta foi feita em 29.09.17.	11.10.17	Plenária	-