



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

Thiago Bolelli Costa

O SUPREMO REGIMENTAL:

**Análise da construção histórica do poder de pauta no Regimento Interno do
Supremo Tribunal Federal**

Brasília

2018

Thiago Bolelli Costa

O SUPREMO REGIMENTAL:

**Análise da construção histórica do poder de pauta no Regimento Interno do
Supremo Tribunal Federal**

Monografia apresentada ao Curso de
Direito da Universidade de Brasília,
como requisito parcial para a obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Pia dos
Santos Lima Guerra Dalledone

Brasília

2018

Thiago Bolelli Costa

O SUPREMO REGIMENTAL:

**Análise da construção histórica do poder de pauta no Regimento Interno do
Supremo Tribunal Federal**

Monografia apresentada ao Curso de
Direito da Universidade de Brasília,
como requisito parcial para a obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Pia dos
Santos Lima Guerra Dalledone

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Maria Pia dos Santos Lima Guerra Dalledone

Professora Dra. Paula Pessoa Pereira.

Doutorando José Nunes de Cerqueira Neto

Brasília, ____ de _____ de 2018

2018

AGRADECIMENTOS

Esta monografia é o fechamento de um ciclo de cinco anos de estudo dedicados à graduação em Direito na Universidade de Brasília, mas não se resume a isso. Antes de tudo, ela representa todas as pessoas que diariamente me ensinaram sobre a vida ao longo de 21 anos, além do que qualquer livro já se propôs a fazer. Nessa caminhada, todas elas me forneceram os apoios necessários para seguir adiante no sonho de estudar na UnB, de modo que cada vitória celebrada e derrota suportada junto a elas me fez perceber que esse sonho não é mais só meu, é nosso. Em primeiro lugar, agradeço a Deus e aos meus pais, os primeiros mestres da vida. À minha mãe afetuosa, Gleice, fortaleza inspiradora e professora por vocação que me ensinou a valorizar o estudo. Obrigado por abdicar de benefícios próprios, suportar as intempéries e transmitir valores para formar o homem que sou. Agradeço ao meu pai, Robert, por ser o exemplo de coragem para o trabalho e de como enfrentar adversidades diárias sem perder o carinho. Pai, também sou grato pelas lições de humildade e pelo modelo a ser seguido. Ao meu irmão Matheus, obrigado por me ajudar diante de qualquer dificuldade com que me depare.

Aos meus avós Edelvair, Jaide, Modestino e Luiz Antônio, obrigado pela sólida estrutura familiar, especialmente emocional, que possibilitou o desenvolvimento de competências pessoais complexas, e obrigado por sempre acreditarem em mim. Ainda, sou grato aos demais frutos desses dois relacionamentos, meus primos, tias e tios, pela cumplicidade e verdadeira amizade, sempre na torcida por meu sucesso.

Turma 110, obrigado por me agraciar com tantos amigos e por me ensinar que há espaço para amizade, carinho e colaboração em qualquer área da vida. Todos os colegas de classe se tornaram meus amigos próximos e os levarei para sempre no coração. A todos os demais amigos do curso, em especial aos do projeto Veredicto, obrigado por ampliarem minhas concepções de mundo nesse ambiente plural que é a UnB. Aos amigos e chefes dos estágios pelos quais passei, meu muito obrigado pelas proveitosas experiências.

Ainda, sou grato à professora Maria Pia Guerra, orientadora que supervisionou atentamente este trabalho, pela dedicação à docência e pelas reflexões centrais para a expansão da qualidade desta monografia. Gratidão também à professora Janaína Penalva, orientadora de iniciação científica de quem guardo preciosa estima e admiração. Membros do corpo de professores, obrigado pelos poderosos ensinamentos de vida (jurídicos ou não).

À minha família e a todos aqueles que lutam pela liberdade e igualdade.

RESUMO

O poder de pauta no Supremo Tribunal Federal (STF), instância máxima do Judiciário brasileiro, está relacionado a fatores políticos, jurídicos e institucionais. O trabalho analisa, por meio de pesquisa documental realizada sobre todos os Regimentos Internos do STF do período republicano, desde o de 1891 ao atual, as frações das normas que tratassem do desenvolvimento histórico dos poderes de pauta dentro do Tribunal relativos ao poder do Presidente, poder do relator e pedidos de vista. Antes disso, foi feita uma análise da literatura sobre a atuação estratégica do poder de pauta, da qual extraímos esses três poderes que direcionam a pesquisa histórica. A partir da redação oficial das normas internas, das atas das sessões administrativas que alteravam os regimentos e do contexto histórico em que estavam inseridas, investiga-se qualitativamente a redação das normas. Outro objetivo foi demonstrar que o contexto histórico de formalização dos poderes individuais na elaboração das normas internas influencia a redação do regimento consolidada ao longo dos anos. Por meio da análise qualitativa das normas, descobriu-se que o próprio STF definiu os limites de sua competência para alterar o regimento interno e alocar entre seus Ministros as funções administrativas da Corte da maneira que o Colegiado entende cabível, criando espaços amplos de discricionariedade. Do mesmo modo, verificou-se que a estruturação de poderes unipessoalmente, no Presidente, em especial, facilita o controle dos agentes sobre o processo decisório, característica inserida durante os regimes autoritários do Estado Novo e da ditadura militar. Confirma-se a hipótese de que as normas são resultado do processo histórico de utilização dos poderes de pauta, que, em seguida, são formalizados no texto regimental.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; poder de pauta; atuação estratégica; regimento interno; alteração.

ABSTRACT

The agenda-setting power in the Supreme Federal Court (STF), the highest instance of the Brazilian Judiciary, is related to political, legal and institutional factors. The paper analyzes, through documentary research carried out on all Internal Rules of the STF of the republican period, from 1891 to the present, the fractions of the norms that deal with the historical development of the powers of agenda within the Court relative to the power of the President, power of the rapporteur and requests for process checking. Before that, an analysis was made of the literature on the strategic performance of agenda power, from which we extract the three powers that guide historical research. From the official drafting of the internal norms, the minutes of the administrative sessions that changed the regiments and the historical context in which they were inserted, the writing of the norms is qualitatively investigated. Another goal was to demonstrate that the historical context of the formalization of individual powers in the elaboration of internal norms has influenced the writing of the consolidated regiment over the years. Through the qualitative analysis of the norms, it was discovered that the STF itself defined the limits of its competence to amend the internal regulations and to allocate among its ministers the administrative functions of the Court in the manner that the Collegiate considers appropriate, creating broad spaces of discretion. In the same way, it was verified that the one-man power structure, in the President, in particular, facilitates the control of the agents on the decision-making process, characteristic from the authoritarian regimes of Estado Novo and the military dictatorship. It confirms the hypothesis that the norms are the result of the historical process of using the powers of agenda, which are then formalized in the regimental text.

Keywords: Supreme Court; agenda-setting power; strategic performance; internal rules; change.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 – ATUAÇÃO ESTRATÉGICA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	15
1.1. Considerações preliminares	15
1.2. Atuação estratégica em relação a elementos externos	18
1.3 Atuação estratégica em relação a elementos internos	29
CAPÍTULO 2 – PERÍODO PRÉ-1988: EM DEFESA DA AUTONOMIA INTERNA.....	39
2.1. Regimento Interno de 1891	39
2.1.1. Poder da Presidência	49
2.1.2. Poder do Relator	50
2. 1.3. Pedido de vista	50
2.2. Regimento Interno de 1909	51
2.2.1. De 1909 a 1930: o final da República Velha	51
2.2.2. De 1930 a 1937: do Governo Provisório ao Estado Novo	53
2.2.3 De 1937 a 1940: a ditadura do Estado Novo	56
2.2.4. Poder da Presidência	59
2.2.5. Poder do Relator	61
2.2.6. Pedido de vista	62
2.3. Regimento Interno de 1940	62
2.3.1 Poder da Presidência	66
2.3.2. Poder do Relator	68
2.3.3. Pedido de vista	68
2.4. Regimento Interno de 1970	69
2.4.1 Poder da Presidência	75
2.4.2. Poder do Relator	76
2.4.3. Pedido de vista	77
CAPÍTULO 3 - PERÍODO PÓS-1988: UM STF CONSOLIDADO	77
3.1 Regimento Interno de 1980 e após 1988	77
3.1.1. Poder da Presidência	79

3.1.2. Poder do Relator	82
3.1.3. Pedido de vista	84
CONCLUSÃO	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91

INTRODUÇÃO

O enquadramento do Supremo Tribunal Federal (STF) como órgão de Cúpula do Judiciário brasileiro lhe atribui características *sui generis* de atuação comparativamente aos demais tribunais. Em razão do extenso rol de matérias hábeis à sua apreciação e de seu posicionamento quanto à pacificação da interpretação constitucional, a Corte se mantém como relevante *player* institucional e expõe sua importância social ao decidir assuntos de interesse geral.

Ainda que, intuitivamente, subsista a crença de que o Tribunal age conforme parâmetros puramente jurídicos, é inegável sua condição de Corte Constitucional, cuja função política refere-se especialmente aos temas de separação de poderes, federalismo, proteção dos direitos fundamentais e controle do funcionamento das instituições democráticas.¹

Assim, a definição da pauta de julgamentos em Plenário não reverbera apenas na sistemática interna do caso (concreto ou abstrato) sob análise, em que se findam as chances de discussão entre as partes e interessados, mas, também, sobre todos aqueles sujeitos à interpretação de matéria com saliência constitucional. Disso decorre que as decisões afetam, diretamente, temas jurídicos intrínsecos à solução da lide e se expandem a elementos sociais, políticos e econômicos. A influência não se esgota na unilateralidade, de modo que impende analisar como as decisões são afetadas pelos elementos extrajurídicos circundantes.

Partindo-se dessa asserção, também se mostra relevante questionar como as próprias disposições institucionais são incorporadas nas decisões judiciais, inclusive em suas argumentações jurídicas. Ou seja, instrumentos procedimentais referentes à organização institucional podem se aliar a objetivos políticos ou jurídicos de se finalizar uma controvérsia.

É o caso dos mecanismos institucionais atinentes à seletividade do próprio controle de constitucionalidade que o STF exerce, por meio do qual ocorrem tanto o controle repressivo na forma concentrada quanto na forma difusa – o que requer, em questão não principal de inconstitucionalidade, o voto da maioria dos membros da Corte para declarar

¹ PAIXÃO, Leonardo. **A função política do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo, 2007, 258 f. Tese de Doutorado - Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo, p. 71.

a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo diante de um caso concreto – como determinam, respectivamente, os arts. 102, I, e 97 da Constituição Federal². Posicionada no ápice do controle difuso de constitucionalidade, a Corte Constitucional brasileira possui amplas atribuições.

Diante do vasto e complexo arcabouço institucional e jurídico que sustenta o Supremo Tribunal Federal em tempos recentes, cumpre observar como ele se percebe, voltando-se para si, enquanto detentor desses poderes. Ou seja, como os Ministros se veem ao se organizarem, distribuírem funções internamente e conceberem os argumentos presentes no regimento interno, cientes da influência que possuem individual e coletivamente nos debates externos ao Tribunal.

Dividimos o trabalho em duas partes. O primeiro capítulo aborda as problematizações do tema de formulação da pauta do Supremo Tribunal Federal, com demonstração dos fatores indicados pela literatura para explicar o poder de pauta, enquanto o segundo e o terceiro se prestam a descrever o histórico da construção do atual modelo, apontando as diferenças do passado com as que temos hoje. No primeiro capítulo, nos valem do escopo teórico que trata do comportamento judicial no Supremo e nos baseamos em dois dos três critérios verificados por Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro como formas concretas de poderes individuais dos Ministros no Supremo Tribunal Federal.³ Os autores apresentam os poderes de falar nos jornais, do relator e os pedidos de vista.

Decerto, a amplitude de poderes dos Ministros do Supremo não está condicionada apenas à estrutura de normas regimentais. O fato de a norma interna ser incapaz de restringi-los em alguns pontos não impõe o seu descarte imediato, como se os poderes fossem exercidos de tal modo a torna-la inerte. Pelo contrário, ela representa o esboço de atribuições e uma margem administrativa que circunda as funções do magistrado na Suprema Corte brasileira, por vezes influenciando no resultado do provimento jurisdicional. E tal esboço ainda indica uma concordância tácita do Colegiado quanto à esfera de atribuições disponível ao Ministro quando investido em determinada função administrativa, o que deflui da competência, hoje inquestionável, sobre a autogestão da Corte para alterar e editar as regras de organização dos trabalhos.

² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 709.

³ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 46: 121-155, 2015, p. 122

Ao fim e ao cabo, o coletivo de Ministros é quem decide a disposição das tarefas entre si para cada função dentro do STF: se mais amplas ou restritas; se mais discricionárias ou vinculadas; se o descumprimento das determinações regimentais enseja penalidades firmes ou frouxas – talvez nenhuma delas. Enquanto a maioria dos onze ministros se mantiver contente com a separação de básica de poderes entre o relator, o revisor, o presidente e os demais Ministros em quaisquer outras funções, a estrutura que melhor lhes aprouver continua em vigor, respeitada a Constituição e as normas processuais cogentes em vigor. Os processos sujeitos à apreciação do Supremo, então, se situam na zona de confluência entre a organização da distribuição de poderes na via administrativa e como esses poderes têm o condão de afetar o processo, desde a condução dos trabalhos ao resultado.

Tratando-se de uma análise histórica e regimental, o poder de falar nos jornais não se adequa aos moldes da pesquisa. Sobressaem o poder do relator e os pedidos de vista, aos quais somamos o poder exercido pela Presidência do STF, que concentra em si a organização da ordem dia, com base nos processos direcionados pelos relatores. Baseados nessas premissas teóricas, perquirimos como o poder de agenda se estrutura ao longo dos anos em torno desses três mecanismos e em que medida ocorrem as interações entre eles dentro do Colegiado e para o universo exterior ao STF.

Assim, nos propusemos à análise, desde o início do período republicano, sobre a maneira pela qual os regimentos internos vigentes no Supremo Tribunal Federal no período albergam os instrumentos de definição da pauta. Dentro da pauta de julgamentos estão compreendidas as interações entre os agentes (como eles se sobrepõem e se reduzem reciprocamente diante do exercício das tarefas pelos demais ou quais se destacam em certos assuntos), sendo importante compreender o encadeamento das sucessivas alterações no texto. Isso, porque normas jurídicas não são produzidas no vácuo, dado que a justificativa para adotá-las de determinada maneira decorre dos contextos histórico, econômico, político e jurídico. É no processo de alteração e perpetuação constante de dispositivos que se encontram as regras atuais, irrefletidamente absorvidas ao ponto, até, de serem consideradas simplesmente postas, esquecidas as raízes que motivaram sua criação – e como as decisões do passado repercutem na forma de compor decisões atualmente.

Para realizar o exame dos Capítulos 2 e 3, diferenciamos os tópicos históricos em dois grandes grupos pelo marco dos períodos anteriores e posteriores à Constituição de 1988 na história republicana brasileira. Distinguímos os dois períodos conforme os

contextos políticos, sendo os quase cem anos anteriores à promulgação dessa Carta marcados por reviravoltas e instabilidade política que afetavam o Supremo, e os últimos trinta anos da entrada em vigor da Constituição, mais estável e de um STF consolidado.

Sem a pretensão de esgotar completamente a análise histórica, mas prezando por uma abrangência significativa, avaliamos o contexto histórico de elaboração das normas e a discussão doutrinária a respeito do papel do STF desde 1891. Para verificar como o Supremo discutia as alterações das normas internas, procedemos à checagem das atas de sessões administrativas do Tribunal Pleno, com o objetivo de avaliar os motivos determinantes das modificações que porventura fossem consignados em ata. Assim, a coleta da fonte primária ficou restrita a importantes reformas dos regimentos e às substituições integrais das normas, especialmente às datas das sessões em que os textos foram efetivamente reformados ou substituídos.

O acesso às fontes, quais sejam, as atas das sessões administrativas de reforma do regimento atuais e anteriores, foi possibilitado a partir dos arquivos presentes no site do STF relativos a essa legislação, do contato realizado com a Seção de Arquivo do Tribunal e da pesquisa na biblioteca do órgão.

Com o objetivo de avaliar eventual discussão em Plenário que expusesse as razões de alteração da norma para suprimir, na revisão completa do texto em 1940, grande discricionariedade que o Presidente do Supremo havia adquirido em 1937, procuramos discussões a respeito registradas no arquivo oficial. Nesse, que era o primeiro ano do período do Estado Novo, o Presidente da Corte foi robustecido como o principal agente de elaboração da pauta, cabendo a ele parcela expressiva do poder de definição da ordem de julgamentos, conforme lhe conferiu o Decreto Lei nº 6 de Getúlio Vargas para respeitar a ordem de antiguidade dos feitos na elaboração da agenda “quanto possível e sem prejuízo do serviço”.

Portanto, solicitamos à Seção de Arquivo do Supremo Tribunal Federal a ata da sessão administrativa que aprovou o texto do Regimento Interno de 1940, publicado no Diário da Justiça em 28 fevereiro do referido ano.⁴ Para além da publicação na íntegra disponível ao público no endereço eletrônico do Tribunal, restringimos os pedidos de ata de deliberação sobre o regimento de 1940 entre setembro de 1939 (mês em que publicado o Código de Processo Civil) e fevereiro de 1940, e que contivesse discussões sobre a

⁴ BRASIL. Diário da Justiça. Ano XV, n. 48, P. 1239. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/REGIMENTOINTERNO1940.PDF>>; Acesso em: 18/06/2018.

reforma do texto. Contudo, obtivemos dos funcionários a informação de que “Quanto às sessões de 1940, o que está no site é exatamente a publicação da ata”, de modo que os motivos oficialmente consignados da modificação permanecem uma incógnita e não pudemos observar maiores digressões internas sobre o assunto.

1. CAPÍTULO 1 - ATUAÇÃO ESTRATÉGICA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

1.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O Supremo Tribunal Federal (STF), órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, é objeto de estudo frequente quando no exercício de sua função jurisdicional, especialmente sobre as decisões finais tomadas por seus membros. Enquanto intérprete e guardião da Constituição, o Supremo interpreta o texto constitucional nas ocasiões em que se estabelece uma disputa de interesses sociais, políticos, jurídicos e econômicos. Nesse sentido, não surge do acaso o estudo sobre a relevância das questões que os agentes sociais lhe submetem, os quais são numerosos e estão em constante interação, utilizando estratégias para fazer prevalecer seus interesses em disputa.

Tratando-se de uma Constituição que estrutura amplamente as relações sociais e, conseqüentemente, de uma Corte estabelecida como intérprete oficial dessa estruturação, o STF passa a integrar tal disputa como instrumento de atuação estratégica dos agentes sociais para atingir interesses relacionados ao texto constitucional. Essa composição social complexa se espalha não apenas para a sociedade civil, mas abarca, também, diversas instituições e órgãos estatais que, por vezes, possuem interesses conflitantes, inclusive o próprio Supremo.

Por haver natural discordância entre as pessoas na adoção dos objetivos éticos e políticos, nos atemos às estruturas que abrigam as disputas sobre esses conceitos, bem como aos processos enquadrados nessas estruturas como ferramenta para resolver as disputas. Tais estruturas são as instituições, espaços adequados de acomodação de visões rivais⁵, dentre as quais se destacam as Cortes Constitucionais e os órgãos de cúpula do Judiciário, como é o caso do STF.

Instituição una vista de fora, com interesses atribuídos à coletividade de seus Ministros, a análise ao nível individual dos agentes reflete a complexidade comum aos demais agentes sociais. Conexões e mudanças em contextos sociais ensejam um aumento

⁵ WALDRON, Jeremy. **Political Political Theory: An Oxford Inaugural Lecture**. New York University School of Law, Public Law & Legal Theory research paper series, New York, n. 12-26, Junho 2012, p. 8-9.

cada vez maior da complexidade, de modo que os agentes devem predizer e reagir às ações e predições uns dos outros, cujas conexões estão mais interligadas, não lineares e dificilmente rompíveis.⁶

O conjunto de interações estabelecido entre Ministros com interesses variados também demonstra o caráter estratégico de suas atuações nos planos individual; coletivo; dos demais órgãos estatais e da sociedade em geral. Sob essa perspectiva, Adrian Vermeule, estudioso de comportamentos estratégicos, reconhece que até o magistrado que decide apenas conforme a lei e a melhor resposta jurídica está condicionado, em um Colegiado, a uma espécie de constrição não ideal por meio do comportamento de outros juízes, até mesmo no comportamento que seja melhor para qualquer juiz.⁷ É sobre essa premissa que se fixa a possibilidade de atuação estratégica dos Ministros.

A imparcialidade na condução das funções jurisdicionais não impede a existência de um comportamento estratégico dos magistrados. Esse comportamento é, na realidade, uma das maneiras pelas quais as decisões são tomadas com interação entre os membros do grupo para compor a imparcialidade do órgão colegiado. Adiante, observamos que a neutralidade pode ser corroída a partir do momento em que a heterogeneidade não forma um movimento centrípeto de vontades, mas centrífugo na diluição de comportamento estratégico para atribuir poderes individuais.

Centrífugas ou centrípetas, as forças atuantes no âmbito interno do Tribunal dependem de uma matéria de fundo que permita o comportamento estratégico e o exercício de autonomia na distribuição de faculdades em cada cargo para formar a decisão judicial. Ainda que os demais agentes sociais busquem o Supremo na resolução de suas disputas, é possível observar a atuação estratégica tanto na escolha dos casos e matéria jurídica a ser decidida quanto no comportamento usado para solucionar judicialmente a controvérsia, dando uma resposta no caso concreto.

A estratégia pode ser vista na própria escolha dos casos, tendo em vista que, dadas as suas particularidades, o Tribunal constitucional não está submetido ao princípio da indeclinabilidade do juízo, cabendo a ele mesmo o poder discricionário para decidir se julgará o caso.⁸ É o que ocorre, limitadamente, com apreciação de Repercussão Geral da

⁶ MILLER, John H; PAGE, Scot E. **Complex Adaptive Systems**. Princeton: Princeton University Press, 2007., p. 10.

⁷ VERMEULE, Adrian. **The System of the Constitution**. Oxford: Oxford University Press, 2011, n.p.

⁸ O PODER de definição da pauta do Supremo Tribunal Federal. **Revista dos Tribunais**, vol. 878/2008, p. 11-28, Dez / 2008, DTR\2008\725, p. 4.

matéria em Recurso Extraordinário no âmbito do STF, para o qual deve ser demonstrada a existência de relevância do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo. Assim, é irrecurável a decisão que não conhece do recurso por inexistência de repercussão geral.⁹

Para o controle abstrato de constitucionalidade no Brasil, a indeclinabilidade é mais acentuada, não admitida a desistência em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e sendo possível a interposição de agravo da decisão unipessoal que indeferir a petição inicial, pois o mérito é de competência do Colegiado.¹⁰

Comparativamente, enquanto a própria Suprema Corte dos EUA decidirá se julga ou não o caso em suas competências originárias e recursais facultativas¹¹, no Brasil, o Supremo não detém tamanha liberdade quanto aos elementos importados do controle concentrado de constitucionalidade do modelo austríaco. Liberdade que somente se transporta ao modelo misto brasileiro quando no exercício das competências recursais e presença de repercussão geral para a admissibilidade do recurso. Tal qual acontece com sua parêntese norte-americana, o instrumento da ordem de julgamento no Supremo é acrescentado ao modelo não apenas em razão da alta seletividade a nível recursal, mas também do parco filtro presente no controle abstrato.

Convém assinalar que os mecanismos institucionais internos de escolha, autonomamente estabelecidos, também possuem grande relevância em relação aos definidos por agentes externos, especialmente por meio dos poderes de pautar os processos. Enfim, para que uma decisão final seja tomada pelo Colegiado, é necessário que complexas interações aconteçam entre os agentes sociais externos à Corte, responsáveis por levar suas demandas ao provimento jurisdicional. Lá, a demanda se depara com novas interações, dessa vez entre os agentes do microcosmo do Tribunal, os Ministros, de modo que a imposição ou retirada de poderes de cada um deles influencia o resultado final em maior ou menor medida.

1.2. Atuação estratégica em relação a elementos externos

⁹ Art. 1.035, caput e parágrafos, do Código de Processo Civil de 2015.

¹⁰ Arts. 4º e 5º da Lei 9.868/1999.

¹¹ OLIVEIRA, Eluã Marques de. Supremo Tribunal Federal: uma Corte Constitucional sui generis. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Vol. 95/2016, pp. 37–59, Abr–Jun, 2016., p. 41.

À primeira vista, existem algumas maneiras internas pelas quais um Tribunal Constitucional pode exercer atribuições estrategicamente, seja por meio de mecanismos informais de influência dos Ministros, singular ou coletivamente, perante a sociedade civil, a mídia, os demais Poderes; seja mediante mecanismos formalmente estabelecidos, como os poderes jurisdicionais internos conferidos por normas jurídicas ou resultantes da própria disposição constitucional.

Do mesmo modo que o comportamento estratégico individual dos Ministros pode incentivar condutas de atores políticos e sociais externos ao Tribunal¹², a união desses comportamentos individuais para formar um vontade colegiada sinaliza as intenções coletivas dos magistrados. Essa é uma via de mão dupla, sendo possível que o Supremo também avalie suas atuações estratégicas em face de outros agentes, que não os onze componentes do Tribunal. São elementos externos à Corte, exemplificativamente, as organizações da sociedade civil, os membros da Federação, os Poderes da República e o restante dos atores políticos, isto é, os elementos circundantes à atividade jurisdicional do Estado, em defesa de interesses particulares ou públicos.

Como responsável pela definição de sua agenda, a posição institucional ocupada pela Suprema Corte brasileira no modelo de separação de poderes denuncia um comportamento estratégico de antecipação racional das preferências de atores políticos a nível de definição da pauta, podendo explicar porque estudos acadêmicos não são capazes de observar a mesma influência na etapa do mérito. Diante de poucas evidências de que as condições políticas externas e a separação de poderes influenciam efetivamente no mérito das decisões, uma análise completa requer a análise estrutural do poder de pauta¹³, arena de confluência dos interesses na ordem de julgamento.

Corroborando essa assertiva, alguns dados coletados da atuação da Suprema Corte Norte-americana por Owens atestam que as decisões dos *Justices* não dependem apenas de suas próprias preferências, mas também das preferências esperadas de seus colegas. Com base em outros estudos elaborados com a mesma temática e com os resultados de seu trabalho, o autor constata que há poucas evidências de que tais Juízes estabeleçam sua agenda estrategicamente com base no sistema de separação de poderes.¹⁴

¹² ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 46: 121-155, 2015, p. 122.

¹³ OWENS, Ryan J. The Separation of Powers and Supreme Court Agenda Setting. **American Journal of Political Science**, Vol. 54, No. 2, abril 2010, pp. 412-427, p. 412.

¹⁴ *Ibidem*, p. 424-425.

Voltar a si mesmo se trata de uma válvula de escape das pressões exteriores. Uma vez confrontados com opiniões políticas e presente a complexidade dos instrumentos de separação de poderes, com os quais é difícil prever a atuação desses personagens externos – e a instabilidade de formação de outras coalizões políticas, como no Legislativo ou no Executivo –, o autor sugere que a melhor opção para os membros da Corte seria focar em comportamento estratégico ante seus pares, os quais já são conhecidos. Já no que se refere à preservação dos seus papéis e poderes institucionais, embora seja possível uma reação legislativa contra a atuação da Corte, um possível apontamento para a indiferença do Tribunal seria o fato de o Judiciário ter o poder de examinar essa resposta emanada dos outros Poderes.¹⁵ Em síntese, é o privilégio à atuação orquestrada internamente em detrimento de um revide posterior, o qual pode ser suplantado por nova organização estratégica.

Dentre as respostas dos atores externos se destaca a reação legislativa, um consectário de implicações políticas que a definição da pauta exerce sobre o processo constitucional. Por exemplo, a celeridade ou a demora em declarar a inconstitucionalidade de certa lei ou ato normativo pode inviabilizar um projeto político ou limitar seus efeitos.¹⁶ Isso implica dizer que as consequências ultrapassam o Judiciário na ausência de critérios objetivos e normativos exaurientes para a ordem de julgamento dos processos de competência do STF, por mais que seja controversa a influência de outros poderes antes da decisão de mérito.

A reverberação política do controle judicial, especialmente aquele direto de constitucionalidade, indica algo além do acaso: que, sob um viés interinstitucional, as Cúpulas dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, principalmente, no Brasil se comunicam, quer convergindo, quer divergindo em suas posições. Assim, em razão de o controle de constitucionalidade conectar todos esses atores, as posturas tomadas podem indicar reações favoráveis ou adversas à atuação do Tribunal.

Em diferente perspectiva, no que se refere à Suprema Corte dos Estados Unidos e seu respectivo *judicial review*, outros modelos teóricos aliados a testes empíricos de Lindquist *et al.* demonstraram que seus *Justices* estão mais dispostos a afirmar as posições políticas coletivas quando percebem que estão isolados de uma potencial retaliação institucional dos Poderes eleitos. Destarte, sua atuação dependeria de as preferências

¹⁵ Ibidem, p. 425.

¹⁶ O PODER de definição da pauta do Supremo Tribunal Federal. **Revista dos Tribunais**, vol. 878/2008, p. 11-28, Dez / 2008, DTR\2008\725, p. 14.

estarem em conformidade com as preferências ideológicas dominantes do Congresso e do Presidente, embora não se preocupasse com uma antecipação racional de eventual resposta desses. Desse modo, a Corte derrubaria leis aprovadas por majorias legislativas anteriores, e suas respectivas coalizões, e confirmaria aquelas que foram aprovadas e publicadas no regime em que apreciadas.¹⁷

Segundo a perspectiva de que o papel das Cortes Constitucionais é contramajoritário¹⁸, essas evidências indicam que a atuação delas se desenvolve de modo oposto¹⁹. Ou seja, em sede de controle de constitucionalidade, a tendência é reafirmar a posição política exarada pelos membros que integram o processo legislativo, especialmente pela busca de uma manutenção institucional, pois uma postura diversa poderia comprometer o equilíbrio entre os Poderes, resultante de ameaças à integridade das funções da Suprema Corte.

Imbrincado na estrutura institucional brasileira, e sob essa perspectiva, o STF só poderia começar a decidir de maneira contramajoritária quando ele próprio adquire popularidade e credibilidade face à opinião pública, em razão dos custos decisórios relacionados aos seus julgamentos definitivos. Por isso, o Tribunal, como um todo, se utilizaria do comportamento estratégico, uma vez que os mecanismos de filtragem para a escolha dos casos importantes que talvez desagradem a maioria política estão presentes em todo o processo de gestão da pauta. Inicialmente, nos mecanismos de filtragem na sua competência recursal, além do estreito rol de legitimados aptos à propositura de ações em competência originária; em seguida, na formulação interna da agenda de julgamentos quanto à interação dos próprios membros do Colegiado.

Guardadas as devidas proporções contextuais, os modelos da Suprema Corte norte-americana divergem quanto à suscetibilidade da Corte a elementos políticos, o que dificulta a possibilidade de adotar a mesma premissa para justificar o comportamento do Supremo Tribunal Federal. Seriam, a princípio, duas faces de um mesmo fenômeno de atuação estratégica.

Em termos metodológicos do Direito Constitucional comparado, Ran Hirschl adverte que, nessas situações, a comparação controlada e seleção de casos devem ser feitas por

¹⁷ LINDQUIST, Stefanie A; SEGAL, Jeffrey; WESTERLAND, Chad. Congress, the Supreme Court, and Judicial Review: Testing a Constitutional Separation of Powers Model. **American Journal of Political Science**, Vol. 55, No. 1, jan. 2011, pp. 89-104, p. 102.

¹⁸ Ibidem, p. 104.

¹⁹ Ibidem, p. 104.

meio da inferência causal que vai além das influências de comparações particulares.²⁰ Diversamente do que propõe o método dedutivo, para o qual veracidade da premissa é causa necessária e suficiente para a veracidade da conclusão, o método de inferência indutiva reconhece que não há como afirmar a veracidade absoluta da hipótese, sendo preciso justapor as evidências de ambos os lados e garantir a alta probabilidade de que aquela hipótese seja verdadeira, especialmente pela justificação argumentativa sobre os elementos em sentido contrário.

Desse modo, a peculiaridade das tomadas de decisão unipessoais pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal demonstra a aplicabilidade comedida dos dois modelos teóricos ao caso brasileiro. De um lado, por focar no *Justice* como indivíduo e sua relação com o poder, a verificação de Owens se amoldaria à hipótese de decisão tomada unipessoalmente pelo Ministro e como sua percepção pessoal diante de seus pares determina a irrelevância da opinião política em suas considerações, valorizando mais a estabilidade dos elementos intrainstitucionais.

De outro, o modelo de Lindquist et al. apresenta uma visão própria da Corte como instituição una externamente considerada pelos demais personagens, apta a lidar com a reação das preferências políticas enquanto se percebe e atua como órgão colegiado. Nesta perspectiva, o Supremo não se veria como mera agregação de sujeitos que se voltam para o funcionamento interno da instituição e, sim, como entidade componente de um sistema de separação de poderes, a despeito dos pontos de vistas pessoais de seus membros.

Naquela primeira hipótese de aplicação do modelo de Owens, o mote é a coesão interna, ao passo que a segunda, empregando o modelo de *Lindquist*, se orienta para toda a estrutura institucional que um órgão desse calibre ocupa perante o Estado e a sociedade. Revela-se tal desenho quando há o exercício de competências dos membros, legal e regimentalmente estabelecidas, especialmente na ocasião em que a decisão desafia recurso para o Colegiado. Não apenas nisso, mas também na concessão de medida cautelar pelo Ministro que é posteriormente submetida ao crivo dos demais integrantes.

Em outras palavras, nas corriqueiras decisões terminativas dos relatores da apreciação no Tribunal, como o não conhecimento do recurso por ausência de repercussão geral (irrecorrível), o Ministro pode se preocupar especialmente com a sistemática interna do STF. Já nas situações em que sua decisão desafia agravo ou que é precursora de acórdão em Plenário, o juízo do Ministro deve antever tanto a conduta esperada de seus

²⁰ HIRSCHL, Ran. The question of case selection in comparative consitutional law. **The American Journal of Comparative Law**, Vol. LIII, Winter 2005, n. 1, pp. 125-155, July, 2006., p. 133.

pares sobre sua decisão (dentro da entidade) como a conduta balizada pela Corte enquanto órgão de relevância interinstitucional.

Embora as decisões permaneçam como meio de demonstrar a antecipação do relator, o próprio ato de decidir colegiadamente, ainda que haja jurisprudência sobre a questão, desponta como um direcionamento ao Plenário, para que este indique qual posicionamento final a ser adotado. Vislumbrando o contorno e magnitude da matéria, a atitude do relator em submeter o feito ao Presidente para inclusão em pauta indica o reconhecimento de sujeição ao Plenário. Em outras palavras, não obstante o Ministro relator tenha competência, nos andamentos permitidos, de emitir decisão tecnicamente fundamentada e amparada no habitual modo de proceder dos demais Juízes coletivamente, prefere submeter a decisão ao Colegiado. Esse ônus recai ao Colegiado em virtude de sua resolução ser apta a afetar o mencionado equilíbrio entre os Poderes e ameaçar a integridade do Supremo, com custo elevado demais para ser suportado singularmente, principalmente quando a resposta jurídica não é clara.

Todo esse processo atende ao que a doutrina caracteriza como uma democracia constitucional. Essa democracia requer tanto deliberação interna quanto externa, sendo exigido minimamente da Corte que apresente argumentos racionais para os outros atores políticos, bem como se baseiem na Constituição e naquelas leis suficientes para justificar suas decisões.²¹ É nisso que consiste o juízo antecipatório interno e externo no âmbito do Supremo e como se materializa o juízo de cautela sobre as decisões e seus efeitos.

Nos diálogos internos, a persuasão ocorre com debate informal e argumentação direta e, no diálogo externo, as interações atingem níveis altos de complexidade. Neste último, existem diversas maneiras de se estabelecer contato entre os poderes, seja por meio de mecanismos formais de diálogo, seja mediante mecanismos informais.²² A simples percepção desses mecanismos ratifica a tese de que as instituições não exercem suas funções no vácuo, havendo um substrato denso de interações para lastrear determinados comportamentos.

Barroso, inclusive, alinha o papel do Tribunal ao dos demais órgãos, entidades e pessoas que se mobilizam, em pé de igualdade, para atuação e reação facilmente identificáveis em outros Poderes, no Ministério Público, em Estados da Federação e em

²¹ FERREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. Constitutional adjudication: lessons from Europe. *Texas Law Review*, n. 82, 2004, pp. 1671-1704, p. 1697.

²² MATTOS, Karina Denari Gomes de. **Democracia e diálogo institucional: a relação entre os poderes no controle das omissões legislativas**. São Paulo 2014, 171 f. Dissertação (Mestrado) -Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. p. 124.

entidades da sociedade civil. Portanto, para o autor, a Corte se insere no seu contexto político-institucional, de modo que seu papel e motivações são influenciados por: preservação e expansão de seu poder; a interação com outros atores (aqui compreendidos os Poderes, instituições e entes estatais); e a consequência prática de seus julgados, especialmente quanto ao efetivo cumprimento.²³

As peculiaridades advindas tanto do posicionamento institucional do processo decisório quanto da estruturação interna do Supremo lhe atribuem características em dois fronts: ele faz parte das regras do jogo da tomada de decisão, influenciando o comportamento de outros atores e, ao mesmo tempo, é um ator dentro de tais regras. Nesta senda, ao interpretar o limite e a extensão de suas próprias competências, é um personagem capaz de transformar as regras do jogo do qual participa.²⁴

Essa capacidade de transformação pode ser exercida por meio de atividade constitucionalmente estabelecida, no art. 96, I, “a”, da CF/1988, no tocante à elaboração do seu regimento interno que, em observâncias às normas processuais e de garantia das partes, dispõe sobre a competência e o funcionamento dos seus órgãos jurisdicionais e administrativos. Historicamente, o preceito se repete, uma vez que a auto-organização específica do Supremo Tribunal Federal pode ser encontrada em todas as Constituições anteriores, em maior ou menor grau, à exceção da Constituição de 1891.²⁵

O exame dos dispositivos constitucionais pertinentes permite aferir que a atribuição se expandiu com o decurso do tempo, de modo que alcança a redação consolidada atualmente. Os regimentos dos tribunais judiciários já foram lidos pela Suprema Corte, recentemente, como ato normativo ambivalente, primário e secundário, em entendimento firmado na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 12. Para ela, seria primário no tocante à competência e funcionamento dos órgãos, como referido anteriormente, e secundário acerca do dever de observância das normas de processo e das garantias processuais das partes.²⁶

²³ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 464.

²⁴ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 46: 121-155, 2015, p. 124.

²⁵ Confira-se dispositivo similar na Constituição de 1969, art. 120, parágrafo único e na sua antecessora, de 1967, no art. 115, parágrafo único. No entanto, sem indicação específica direcionada ao Supremo, apenas à generalidade dos Tribunais, no art. 97, II, da Carta de 1946; art. 93, “a”, da Constituição de 1937; art. 67, “a”, da Constituição de 1934. Na Constituição de 1891, não se verificou disposição semelhante, apenas no Decreto nº 3.048 de 1898.

²⁶ STF – Pleno – ADC nº 12/DF – medida cautelar, Rel. Min. Carlos Britto, decisão: 16-2-2006.

Nos conjuntos de arenas decisórias que se sobrepõem, é a arena interna do STF que define, inicialmente, as regras mediante as quais este Tribunal estará inserido na arena de decisão externa. Assim, a composição dos onze ministros, atuando estrategicamente numa sequência de atos que constituem a decisão da Corte, enquanto órgão Colegiado, a partir de interações orientadas pelo processo decisório interno, é que determina o papel individual e coletivo dos Ministros externamente.²⁷ No plano da formalização de poderes, as normas internas somente consolidam a organização de funções das maneiras que melhor atendam aos Ministros.

Essa percepção sinaliza que as atuações dos componentes formais e informais são fundamentalmente necessárias ao exercício da função Constitucional definida ao órgão. Dessa maneira, mecanismos tradicionais podem ser questionados sob o prisma finalístico de sua existência, a exemplo da ordem votação no órgão Colegiado (se a ordem de votação fosse iniciada com o decano, ao invés do Ministro mais novo, a decisão final seria alterada?); se as sucessivas retiradas de pauta favorecem ou prejudicam a construção de um direito e até como os acontecimentos nos bastidores reverberam nas decisões. Em suma, as disposições internas consistem, na ótica analisada, em instrumentos que excedem os limites da Corte para alcançar e influenciar discussões mais amplas.

Além dos filtros quanto à chegada de processos ao tribunal, os temas da agenda interna apontam para a gerência do Tribunal sobre suas funções quanto à definição da pauta do dia, diante do exercício de poder atribuível a cada um dos Ministros no processo decisório (relatoria de processos, pedido de vista e Presidência da Corte e das Turmas). Mediante a análise dos dados da agenda decisória, Fabiana Luci de Oliveira descobriu que o Supremo desempenha papel mais relacionado ao funcionamento do próprio Estado e do funcionalismo público do que efetivamente à função contramajoritária, separação de poderes, garantia de direitos fundamentais e influência no contexto de definição de políticas públicas. O exercício das atividades judicantes com a introdução de tais questões é responsabilidade que recai sobre cada um dos Ministros na definição da agenda decisória.²⁸

Dentro da agenda decisória, o poder do relator se destaca sobremaneira. A autora encontrou 48% de decisões monocráticas nos processos ao examinar as ADIs julgadas

²⁷ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 46: 121-155, 2015., p. 126.

²⁸ OLIVEIRA, Fabiana Luci. O Supremo Tribunal Federal e a política no Brasil contemporâneo. **Cadernos Adenauer**, XVIII, nº 1, 2017, 30/06/17, p. 137.

pelo Tribunal entre 1988 e 2014, com percentuais significativos também para decisões monocráticas em questionamento de normas federais (59%) e de normas estaduais (39%), ao passo que, no quesito temática, o percentual mais baixo de decisões monocráticas está atrelado ao funcionalismo público – que, em contrapartida, é o mais julgado pelo Colegiado.²⁹ Aqui, é possível questionar de que modo a estrutura interna, formalizada ou não, condiciona a resolução de tópicos importantes, normalmente afetos à decisão colegiada.

Esse fenômeno de individualização na esfera do Tribunal, com grande concentração de decisões monocráticas em temas sensíveis, torna ainda mais relevante a análise dos modelos de comportamento judicial nele aplicados. Tais modelos refinam a maneira pela qual os juízes agem e são, principalmente, as teorias jurídica, atitudinal e estratégica. Eles explicam a relação entre o contexto da decisão judicial, mostrando se e como esse ambiente se manifesta no magistrado.

Sinteticamente, a teoria jurídica possui abordagem normativa, em que a lei e o direito regem o voto de um juiz, estando alheio à mistura com a política; a atitudinal pressupõe a inexistência dos limites puramente legais e adota o posicionamento de que as preferências pessoais dos juízes é que determinam a sua decisão no caso; e a estratégica consiste na adoção, pelo juiz, das estratégias necessárias para a consecução dos seus objetivos em face das possíveis restrições ao seu comportamento.³⁰

Assim, o modelo jurídico (ou legal) consiste na tomada de decisões com base em mecanismos como lei e precedentes que, aliados ao raciocínio jurídico na condução de um caso, são permeados de imparcialidade. Embora o procedimento contenha um processo de subsunção para a aplicação da lei ao caso concreto, não é tarefa extremamente precisa por envolver o exame de outros elementos legais, como normas constitucionais, legais, o sentido do texto. O que desponta nessa teoria é o fato de não haver espaço para a individualidade ou personalidade do juiz, significando que as decisões tendem a ser as mesmas, independente de qual seja o condutor do processo.³¹

A necessidade de separar terminologicamente as teorias atitudinal e estratégica decorreu das explicações para aprofundar o estudo dos comportamentos judiciais. A

²⁹ *Ibidem*, p. 138.

³⁰ FERREIRA, Pedro Fernando de Almeida Nery. **Como Decidem os Ministros do STF: Pontos Ideais e Dimensões de Preferências**. 2013, 145 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília., p. 4.

³¹ CROSS, Frank B; NELSON, Blake J. Strategic Institutional Effects on Supreme Court Decisionmaking. *Northwestern University Law Review*, Vol. 95, n. 4, pp. 1437-1494, 2001, p. 1439.

grosso modo, comportamento *não estratégico* se refere às escolhas tomadas pelo juiz conforme suas preferências atitudinais, sem considerar qualquer ator relevante ou resultado final. O comportamento *estratégico/sofisticado* é diametralmente oposto, segundo o qual o juiz pode decidir de maneira contrária à sua preferência, para evitar resultados adversos em razão das atitudes esperadas dos demais atores.³²

A adoção das preferências dos magistrados em um órgão colegiado, como expressão de independência, está vinculada às regras do jogo e ao contexto fático no qual estão submetidos no modelo atitudinal, segundo a descrição de Segal e Spaeth. Ainda de acordo com os teóricos, os fatores institucionais fomentam ainda mais independência, pois autorizam a tomada de decisão das preferências políticas de maneira sincera, dentre os quais se destacam o controle da agenda como um mecanismo de escolha de casos que não possuem resposta jurídica clara. Nesse controle de pauta institucionalmente assegurado, os argumentos jurídicos a serem introduzidos podem sustentar uma ampla gama de preferências ideológicas³³ verdadeiramente presentes no resultado decisório.

Arguelhes e Ribeiro pugnam pela incoerência do modelo atitudinal sobre a explicação de decisões pelo simples resultado do caso na Suprema Corte. Para os autores, a dificuldade de aplicação da teoria quanto à independência dos juízes em relação ao plano institucional surge, por exemplo, na consideração dos atitudinais de que os cálculos estratégicos, embora estejam presentes em ajustes recíprocos entre os juízes, sejam irrelevantes quanto ao resultado em si, ainda que os juízes incorporem as preferências de seus colegas nos seus próprios votos escritos. Isso, porque a identificação simplista do resultado teria pouco a demonstrar sobre a maximização de preferências dos juízes por *policies*, uma vez que as razões dos votos são os verdadeiros sustentáculos do resultado e se prestam à orientação para casos futuros, tanto no Judiciário quanto na sociedade.³⁴

Aparecem problemas quando se tenta transportar os modelos atitudinal e estratégico para o Brasil de maneira indiscriminada, uma vez que a organização institucional do STF possui componentes que se diferem em certos pontos da Suprema Corte norte-americana.

³² HETTINGER, Virginia A; LINDQUIST, Stefanie A; MARTINEK, Wendy L; Comparing Attitudinal and Strategic Accounts of Dissenting Behavior on the U.S. Courts of Appeals. **American Journal of Political Science**, Vol. 48, n. 1, Jan/2004, pp. 123-137, p. 125.

³³ SEGAL, Jeffrey; SPAETH, Harold. The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. Apud ARGUELHES, Diego Werneck. RIBEIRO, Leandro Molhano. Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro. **Revista Direito e Práxis**, Vol. 4, n. 7, pp. 85-121, 2013, p.95.

³⁴ ARGUELHES, Diego Werneck. RIBEIRO, Leandro Molhano. Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro. **Revista Direito e Práxis**, Vol. 4, n. 7, 2013, pp. 85-121, p. 102.

A identificação crítica das similitudes permite assinalar que o STF não possui tamanha liberdade para definir os casos a serem analisados – como a Corte ianque –, tendo em vista que aqui vigora uma dualidade de desenhos institucionais para os quais, além da relativa facilidade de acesso ao Tribunal, os processos de fácil resposta jurídica impedem a ampla manifestação das preferências políticas, pois delegados à decisão monocrática. Diante disso, esses desenhos institucionais peculiares sugerem a inaplicabilidade da teoria norte-americana no ponto, diante da pressão que o direito exerce sobre os Ministros. Por outro lado, há um sistema de filtragem pouco explicado sobre as decisões tomadas pelo Plenário do STF, no qual há um maior poder de escolha dos casos decididos coletivamente e, neles, sim, é possível supor um maior dissenso quanto às respostas jurídicas e maior liberdade para as preferências pessoais, de modo que, sob esse foco, as respostas fornecidas pelo direito não são claras e podem influir pouco em como agem e decidem os magistrados.³⁵

Tal qual as dificuldades aventadas quanto às formulações dos defensores do modelo atitudinal sobre a presença de cálculos estratégicos apenas na fundamentação dos votos, a proposição se encaminha à verdadeira interdependência entre os votos dos Ministros brasileiros quanto ao resultado, relacionando-se estrategicamente entre si nessa parte. No Supremo, ao contrário do que ocorre na parelha norte-americana na construção coletiva do voto vencedor, os preceitos regimentais tratam que a decisão tomada em Plenário seja redigida pelo Ministro Relator, o qual detém o poder de alocar a estrutura que considere pertinente no voto e resultado do julgado, com a escolha de expressões e palavras finais do texto. Contudo, dada a organização interna do STF, esse comportamento estratégico voltado aos resultados não se explica unicamente conforme as competências formalmente estipuladas no Regimento, atingindo também a praxe de interação informal, como a mudança de voto dos Ministros para se aproximar ao da maioria, se eles transmitem preferências entre si etc.³⁶

Por isso, as digressões desse trabalho não se propõem a esgotar a análise de interação dos poderes de cada um dos membros da Corte, cientes da impossibilidade de os métodos adotados responderem a questões relevantes sobre a formulação da pauta e atuação estratégica dos componentes do Tribunal. No entanto, o Regimento interno continua sendo objeto da estruturação básica de poderes, responsável por alocá-los formalmente,

³⁵ *Ibidem*, p. 113-115.

³⁶ *Ibidem*, p. 111 a 113.

porque define os contornos gerais da atuação dos atores internos ao distribuir as funções entre eles.

Ainda nessa introdução comedida, a Corte constitucional brasileira possui mais controle sobre a reação que eventualmente recebe, como na hipótese de promulgação de emenda constitucional que vise desrespeitar o juiz, a instituição ou a própria decisão, pois é pacífica a competência do Tribunal para apreciar, inclusive, esse tipo de resposta legislativa. Não significa ignorar por completo a possibilidade de a reação externa ao funcionamento da Corte ser levada em consideração, cujos cálculos judiciais não se limitariam à atribuição formal de evitar essa forma de retaliação, porquanto incluiriam expectativas sobre custos políticos relativos à atividade decisória.³⁷ Essa visão realista do contexto institucional, portanto, tem aptidão para se ater, ao menos parcialmente, aos modelos teóricos sobre a interdependência entre os atores relacionados à Corte brasileira.

1.3. Atuação estratégica em relação a elementos internos

Para o estudo específico do STF internamente, nos calcamos, inicialmente, nas constatações de Diego Werneck e Leandro Molhano Ribeiro. Os autores verificaram indícios de atuação estratégica no processo decisório do Supremo relacionados a formas concretas de poderes individuais dos Ministros no arranjo institucional para incentivar comportamentos de personagens externos ao Tribunal, quais sejam, a antecipação de posições na imprensa, o uso de pedidos de vista de longa duração e o uso de decisões monocráticas para avançar posições jurisprudenciais.³⁸ Todavia, o escopo de análise dos autores é mais amplo do que aquele que nos propomos a verificar.

Aqui, fazemos um exame das funções institucionais desses poderes individuais ligados à definição da pauta decisória, uma ferramenta do próprio Tribunal capaz de concretizar formalmente as atuações individuais. Diferente do que fizeram os autores ao sustentar que os poderes identificados não precisam estar formalizados,³⁹ focamos nossa análise nos poderes formalizados no regimento e que estejam diretamente relacionados à definição da agenda de julgamentos. Assim, o indício do poder individual de antecipar decisões na imprensa não se adequa aos moldes da pesquisa, sendo possível adotar o uso

³⁷ Ibidem, p. 110.

³⁸ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 46: 121-155, 2015., p. 122.

³⁹ Ibidem, p. 128.

dos pedidos de vista de longa duração como apenas pedidos de vista, tomado por qualquer Ministro, e de decisões monocráticas, compreendido como o relator, ator individual que toma essas decisões.

Somado a esses dois, também está presente o poder individual do Presidente da Corte. Como responsável administrativo pela elaboração da pauta de julgamentos, está sob sua discricionariedade marcar uma data final para que o provimento jurisdicional seja concedido em definitivo. A demarcação dessas três categorias de poderes se justifica pelo iter processual necessário à composição da pauta, que se inicia na liberação do processo para inclusão na agenda do Plenário pelo Ministro Relator – quando este reputar a causa madura e que não requeira decisão monocrática –, alcança o Presidente e seu encargo de proceder à inclusão de acordo com seus critérios e, por fim, posta em Plenário a matéria a ser discutida, cada Ministro possui a prerrogativa de, individualmente e sem estar investido em funções especiais como as de relator ou presidente, também interferir no processo.

Com base nessas três funções é possível perceber que o Tribunal atua fortemente sob um viés individual. De todos os lados, seja ao fazer pedidos de vista dos processos em Plenário, discuti-los em sessão, proferir decisões monocráticas, liberá-los ao Presidente da Corte para inclusão em pauta e, efetivamente, ser incluso para deliberação Colegiada. Desde a chegada de um processo ao Supremo até que ele seja decidido, são várias as etapas e combinações possíveis para um julgamento definitivo. Na prática, estão ausentes quaisquer critérios objetivamente aferíveis em cada uma dessas atuações, embora seja perceptível uma lógica própria informal do funcionamento de cada uma delas que gravita em torno de disposições formais de poder.

Desse fenômeno decorre uma redução do poder do Plenário em face dos poderes diluídos a cada um dos Ministros no processo decisório. Esse fenômeno de fragmentação Colegiada difere da previsão constitucional para o Supremo, o qual fora utilizado, em princípio, como ferramenta para aliviar o excesso de trabalho e acabou se tornando ferramenta de uso deliberado dos Ministros. Por força da fragmentação, não há mais uma demarcação clara sobre os temas sérios que demandam análise em plenário e escapam da esfera de delegação monocrática, de modo que o movimento de desagregação é indicado como facilitador de um comportamento político estratégico individual dos membros do

STF nas disputas de poder entre si.⁴⁰ Trata-se, no contexto de supressão do debate Colegiado, de “apropriação individual de um poder institucional”.⁴¹

Mecanismos de apropriação individual utilizados pelos Ministros são expostos em três tipos de atitudes, principalmente relacionada aos poderes do Relator: evitar o plenário; emparedá-lo e contrariá-lo. Na primeira delas, o Relator adia a participação do Plenário no processo decisório durante longos períodos de tempo até a respectiva perda de objeto ou efetiva decisão monocrática. Emparedar significa efetivamente levar a discussão a plenário já com *status quo* alterado, vez que proferida uma decisão monocrática geradora de fatos consumados. Por essa razão, aumenta-se os custos decisórios em eventuais discordâncias, diante do constrangimento exercido sobre os outros membros, os quais talvez não queiram alterar a situação fática consolidada ou sequer voltarem-se contra um poder utilizado por eles próprios.⁴²

Para contrariar o Plenário, o Ministro relator se vale das decisões monocráticas com a intenção de concretizar seu posicionamento ao ignorar ou contrariar o quanto decidido pela totalidade dos magistrados, mesmo que tenha restado como voto vencido na sessão de julgamento.⁴³ Essa é uma situação delicada, na qual plenário e Ministro entram em descompasso.

Conforme entendimento do próprio Supremo, nem mesmo o instituto constitucional da Reclamação se presta à defesa de competência da composição plena da Corte – órgão máximo do Tribunal – nessa hipótese, em decisão prolatada no processo objetivo, pois é instrumento que se opera relativamente aos “demais órgãos do Poder Judiciário” (art. 102, § 2º e art. 103-A, caput, da CF/88), de uso impróprio contra decisão judicial de Ministro ou de órgão colegiado do STF.⁴⁴ Isso revela o enquadramento da ação dentro do conjunto de garantias conferidas ao Tribunal voltadas apenas contra o desgaste institucional, entre

⁴⁰ ARGUELHES, Diego Werneck. FALCÃO, Joaquim. Onze supremos: todos contra o plenário. In: FALCÃO, Joaquim.; ARGUELHES, Diego W.; RECONDO, Felipe.; (org). **Onze supremos: o supremo em 2016**. Belo Horizonte (MG), 2017, pp. 20-28, p. 21.

⁴¹ Ibidem, p. 22.

⁴² Ibidem, p. 22-23.

⁴³ Ibidem, p. 24.

⁴⁴ Nesse sentido, os seguintes precedentes da Suprema Corte: Rcl nº 3.916/AP-AgR, Rel. o Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ de 25/08/2006; Rcl nº 9.542/SP-ED, Rel. o Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 08/02/2011; Rcl 8.301/DF-AgR, Rel. a Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 09/10/2009; (Rcl nº 2.246/GO-AgR, Rel. o Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ de 08/09/2006; Rcl. nº 27.049/RS- AgR, Rel. o Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 04/12/2017.

instâncias, de modo que essa mitigação das disputas de poder dentro do Judiciário permita que o Supremo se afirme perante os demais poderes do Estado.⁴⁵

Ademais, Falcão e Arguelhes apontam para o fato de a individualidade também ser prejudicial à imparcialidade do magistrado no próprio Supremo:

“O ministro individual sempre corre mais risco de ser visto como um empreendedor da causa, em vez de juiz imparcial, o que seria seu dever. **O plenário é um filtro moderador das posições e vieses individuais** – especialmente das mais explícitas ou mais radicais. Por isso, **a ação individual contribui para erodir a percepção pública de imparcialidade do Tribunal**”.⁴⁶ (grifamos)

Tendo em vista que a escolha do relator de determinada causa é essencial para o deslinde da controvérsia, em razão dos fatores individualizantes retro apontados e da influência do *timing* do Ministro ou Ministra, também discute-se o procedimento de distribuição de processos.⁴⁷ Diante do fato de que a seleção do relator implica na definição do resultado, a recusa do Tribunal em fornecer o algoritmo utilizado para a tarefa administrativa de distribuição ainda abre espaço para discutir e analisar se o código-fonte realmente garante a aleatoriedade.⁴⁸

Por certo, o comportamento singular e agir estratégico de cada Ministro permite que a distribuição de processos fomente discrepância a depender da matéria jurídica de fundo, dos interesses envolvidos, da categoria do feito sob análise ou qualquer outro elemento que atraia a atenção do Ministro ou lhe gere aversão. Outrossim, a distribuição se posiciona como utensílio de imparcialidade em momento posterior a posições individuais já inclinadas a determinada conduta estratégica.

Embora sejam proeminentes as decisões efetiva e expressamente tomadas, o fato é que o silêncio se insere como mais uma maneira de externar o poder individual. Nesse tipo de abordagem, cada um dos Ministros tem a possibilidade de interferir, a seu modo, na gestão dos processos a serem julgados. A discricionariedade tem início com o poder dos relatores ao liberarem os casos para inclusão na pauta do Plenário, apenas quando o considerarem maduros para julgamento e ainda que haja decisão liminar. Em seguida, a discricionariedade atinge o Presidente da Corte, na atribuição de pautar o processo e chamá-lo a julgamento. Por fim, ela alcança os pedidos de vista disponíveis a cada um

⁴⁵ SILVEIRA, Daniel Barile. **O Poder Contramajoritário do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 150.

⁴⁶ Ibidem, p. 26.

⁴⁷ CHADA, Daniel. HARTMANN, Ivar A. A distribuição de processos no Supremo é realmente aleatória? In: FALCÃO, Joaquim.; ARGUELHES, Diego W.; RECONDO, Felipe.; (org). **Onze supremos: o supremo em 2016**. Belo Horizonte (MG), 2017, pp. 54-56, p. 54.

⁴⁸ Idem, p. 54-55.

dos Ministros para análise, os quais, na prática, não possuem qualquer prazo de devolução dos autos retirados para exame. Todo esse contexto é o que Arguelhes e Falcão denominaram de “agenda postergada”.⁴⁹

Para os pedidos de vista, nota-se certa irreverência aos prazos regimentais definidos para tanto, costumeiramente desrespeitados pelos Ministros no exercício dessa prerrogativa institucional, instrumento necessário para permitir que o juiz não seja forçado a decidir, em um órgão colegiado, com matéria que não se sinta suficientemente familiarizado.⁵⁰ Ausentes controles internos para a regulação da prerrogativa, seu uso reflete a discricionariedade de cada Ministro.⁵¹

Como se observa das ferramentas de individualização, o tempo em Plenário é recurso escasso para inclusão na pauta. O acervo de processos em tramitação, ou seja, que ainda não obteve baixa definitiva de seus autos ao arquivo do STF ou ao de outro órgão, juízo ou Tribunal, na instância mais elevada do Judiciário brasileiro, tanto a nível originário quanto recursal, já soma 43.423 – aí inclusos aqueles com recurso internos pendentes de julgamento.⁵² Por razões práticas, nem todos podem ser analisados pela composição plena do Supremo.

Ainda que os Ministros relatores detenham responsabilidade difusa quanto à formulação da pauta, é o Presidente quem concentra expressiva parcela da decisão de incluir. Dado o volume de processos e a crescente individualização da Corte, obter pronunciamento jurisdicional do Tribunal Pleno é um privilégio inalcançável para muitas causas.⁵³

Por mais que o tempo para se dispor na estruturação de agenda seja relevante do ponto de vista seletivo, para a escolha dos feitos representativos destinados ao exame dos onze ministros, essa perspectiva não seria a única orientação do Tribunal ao lidar com o tempo sob o viés da pauta.

⁴⁹ ARGUELHES, Diego Werneck. FALCÃO, Joaquim. Onze supremos: todos contra o plenário. In: *Onze Supremos: O Supremo em 2016*. In: FALCÃO, Joaquim.; ARGUELHES, Diego W.; RECONDO, Felipe.; (org). **Onze supremos: o supremo em 2016**. Belo Horizonte (MG), 2017, pp. pp. 20-28, P. 26-27

⁵⁰ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 46: 121-155, 2015., p. 136.

⁵¹ Idem, p. 137.

⁵² Estatística extraída do website do STF. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=acervoatual> >. Acessado em: 27/05/2018.

⁵³ ARGUELHES, Diego Werneck. A pauta da Presidente Cármen Lúcia. In: FALCÃO, Joaquim.; ARGUELHES, Diego W.; RECONDO, Felipe.; (org). **Onze supremos: o supremo em 2016**. Belo Horizonte (MG), 2017, pp. pp. 60-63, p. 60.

Diante da reação verificada na Suprema Corte da Argentina durante o julgamento do caso *Bustos*, sobre a constitucionalidade de normas referentes à devolução de depósitos bancários durante um plano econômico argentino de 2001, foi cunhado o termo *cronoterapia* para descrever o fenômeno em que aguardar se transformou em opção estratégica da Corte Constitucional. Não decidir, em hipóteses como essas de decurso do tempo, revela-se uma verdadeira decisão estratégica por trazer vantagens econômicas, mudança de composição da Corte ou esfriamento do debate social sobre questões relevantes nesses aspectos.⁵⁴

A depender da situação, Andréa Magalhães adianta que, no caso brasileiro, o uso de ferramentas do poder de pauta e pedidos de vista dos Ministros corresponderia a técnicas de decisão para a escolha do melhor momento para decidir.⁵⁵ Na análise da jurisprudência em momentos de crise no Supremo, a autora indica que a pauta da presidência do Ministro Ricardo Lewandowski lastreava-se na fuga, distribuindo os custos sociais na forma já existente no *status quo*, ao passo que a presidência da Ministra Cármen Lúcia é caracterizada pelo enfrentamento dos problemas de todas as ordens.⁵⁶

Como visto, cada presidente pode, em tese, utilizar os critérios que entenda pertinentes para compor a ordem do dia de julgamentos – ou simplesmente não utilizar qualquer parâmetro. A conveniência e a oportunidade da inclusão em pauta demonstram o caráter administrativo da pauta para a função judicante final, mera atividade meio. É esse agir sem conotação estratégica que se extrai da literalidade do regimento interno.

Foi Nelson Jobim que reverteu a dinâmica essencialmente burocrática e instituiu, em sua gestão enquanto presidente do Tribunal, entre 2004 e 2006, uma pauta estratégica sobre os processos que teriam maior relevância político-jurídica e, portanto, seguiriam com preferência para o julgamento Colegiado, atuação adotada pelos presidentes subsequentes em uma maior interação entre a agenda do STF e a da opinião pública⁵⁷.

Sob sua gestão, a pauta implementada pelo Ministro Jobim, também chamada de pauta proativa, adotou a divisão por meio de 21 temas, em que os processos destinados à apreciação do Plenário receberam um breve relatório, aliados a quadros estatísticos de julgamento que possibilitavam julgamentos mais céleres, pois permitiam conhecer tempo

⁵⁴ MAGALHÃES, Andréa. **Jurisprudência da Crise: Uma perspectiva pragmática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 88-91.

⁵⁵ *Ibidem.*, p. 92.

⁵⁶ *Ibidem.*, p. 100.

⁵⁷ FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? **Lua Nova**, São Paulo, 88: 429-469, 2013, p. 445.

destinado a julgamento, pontos de estrangulamento, sustentação oral e quaisquer elementos igualmente aferíveis.⁵⁸ Ademais, a filtragem de processos por temas possíveis de consideração em Plenário passou a se basear no impacto desses tópicos no total de processos pendentes de julgamento, refletindo certa proporcionalidade.⁵⁹

Essa abertura decisória à opinião pública por meio da pauta temática parece fazer parte do mesmo processo de filtragem relativo à chegada dos feitos ao tribunal, de modo que cada um deles possui métodos diferentes para exercer a seletividade. De um lado, o constituinte originário definiu, nos incisos do art. 103, um estrito rol de legitimados no controle concentrado de constitucionalidade – com a interpretação do Supremo sobre a extensão do significado de certas expressões – e, de outro, é a conjugação, a partir da distribuição do feito, de atividades individuais dos Ministros que materializa as preferências de julgamento nos assuntos veiculados, em especial a do presidente da Corte.

Assim, o questionamento se reproduz para a pauta, além da opção feita pelo Poder constituinte originário: quem dos legitimados e qual matéria por eles submetida ao Tribunal encaminha-se sob os auspícios do presidente? Notadamente, aqui há um intercâmbio procedido entre os outros atores do jogo democrático que catalisa a possibilidade de atuação estratégica do Tribunal, tal qual ocorre com a pauta temática, expoente máximo que se tornou do agir estratégico dos Ministros em face de resultados adversos esperados de outros atores ao articular a agenda decisória do Tribunal com a agenda da opinião pública.

Nem todos os atores externos podem alcançar o Tribunal, de modo que o curso de blindagem a movimentos sociais na defesa direta de seus próprios interesses faz com que eles se submetam a regras do processo constitucional para viabilizar demandas por meio dos legitimados oficiais.⁶⁰ Em certo sentido, para fomentar a legitimidade democrática das decisões tomadas, a pauta pode se tornar uma aliada de movimentos sociais/minorias e suprir parcela de sua ausência direta no processo constitucional ao guiar a estrutura e a ordem dos julgamentos, balanceando os interesses reais dos demais atores envolvidos.

⁵⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Anual 2005. Pres. Nelson Jobim. Brasília: 2005., p. 62.

⁵⁹ *Ibidem.*, p. 63.

⁶⁰ GOMES, Juliana Cesário Alvim. Um Supremo socialmente seletivo? In: ARGUELHES, Diego W.; RECONDO, Felipe.; org. **Onze supremos: o supremo em 2016**. Belo Horizonte (MG), 2017, pp. 201-203, p. 201.

Ainda que os pleitos sociais venham, como visto, revestidos dos personagens oficiais⁶¹, a agenda por assuntos pode beneficiar os movimentos nesse ponto.

Tal processo ainda retém a presença de grupos marginalizados além do aspecto formal, o qual é perceptível no entendimento jurisprudencial do Supremo de que as entidades de classe de âmbito nacional legitimadas a propor ADI limitam-se às de caráter econômico e profissional⁶². Materialmente, a volatilidade da pauta prejudica os grupos mais vulneráveis na participação dos julgamentos, uma vez que não possuem recursos e estrutura suficientes para suportar andamentos processuais descompassados.⁶³

Por essas e outras razões, a agenda ainda não reflete fielmente os interesses de movimentos sociais. Em termos práticos e formais, a atuação é inviabilizada por fatores de diversas ordens, que dependem do apoio dos outros representantes, mais expressivos e bem preparados. No momento em que os mesmos personagens se confundem em um só na defesa, perante o STF, de teses propriamente suas e outras vinculadas a terceiros, torna-se difícil identificar qual agenda da opinião pública está sendo discutida quando se afirma que ela se articula com a pauta do Supremo.

Além da dificuldade em elaborar a composição da pauta de julgamentos em Plenário – a qual reflete todas as intempéries de se lidar com os poderes dos atores e para onde eles os direcionam –, há outra relativa à inconstância da agenda já firmada. Dentro do Tribunal, os passos necessários para esse procedimento, burocrático à primeira vista, envolvem atores e interesses que complicam a atividade-meio capaz, nesse contexto, de influenciar os resultados das decisões.

Em outros termos, a volatilidade da pauta é vista no centro dos problemas relacionados à formulação da agenda de julgamentos, já que antes dela surgem questionamentos sobre o que pautar, na ausência de critérios claros e vinculantes direcionados ao Ministro Presidente, e também sobre como lidar com o sucessivo manejo de poder conforme as opções individuais dos demais Ministros. Ao fim, elaborada a pauta

⁶¹ É o caso, por exemplo, da ADI 5581, protocolada pela Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep), com apoio do ANIS (Instituto de Bioética) para garantir políticas públicas às mulheres e crianças afetadas pelo vírus da zika no Brasil. Disponível em: < <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=29504> >; Acesso em: 10/06/2018.

⁶² No sentido da continuidade desse entendimento, verifica-se a Questão de Ordem na ADI 79 (ADI 79 QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/1992, DJ 05-06-1992) e a ADI 4294 (ADI 4294 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-188 DIVULG 02-09-2016 PUBLIC 05-09-2016).

⁶³ *Ibidem*, p. 202.

do dia, os problemas com a condução da sessão de julgamento demonstram a referida volatilidade.⁶⁴

A despeito de ser arduamente definida após a interação com todos esses atores, não há efetividade da pauta resultante. O procedimento de elaboração sucumbe diante do descumprimento quanto ao dia marcado para análise em Plenário, de modo a frustrar principalmente as partes e advogados, sem que o Tribunal indique as razões pelas quais não se atentou ao que publicara. Nesse sentido, sequer são indicados os motivos pelos quais o julgamento não prossegue nas sessões posteriores, o que impõe questionar se o cumprimento da agenda justifica-se por problemas de gestão ou por força de estratégias deliberadas que se estruturam sobre as regras de organização, as quais se encontram imersas em critérios obscuros de pauta, nada vinculantes, apenas indicativos.⁶⁵

Diante do contexto de individualização sob análise, é arriscado também tratar de uma agenda do Supremo, como órgão Colegiado completo. Uma verificação apurada no STF, mais plausível no processo objetivo do que a nível recursal, torna razoável concluir que a urgência dos interesses afetados de diversos de grupos, com a devida peculiaridade inerente a cada um desses grupos, está sujeita, em certa medida, à conformidade ou simpatia do Ministro Relator e do Presidente com a causa defendida. Do contrário, a margem de liberdade conferida a apenas um personagem prevalece sobre a de um grupo, talvez até numeroso e expressivo, o que suscita debates em mais uma perspectiva quanto à legitimidade democrática de *judicial review* praticado nesses moldes.

Regimentalmente, o Supremo já adotou uma definição conjunta da pauta, deliberada entre os membros do Colegiado, entre 1909 e 1940, no art. 46 da norma interna. Daí em diante, a composição da agenda sufragou as possibilidades de o coletivo de Ministros interferir na atividade.

Experiência atual que demonstra uma maior diversidade na elaboração da agenda é a da Corte Constitucional colombiana. Lá, como aqui, o regulamento interno⁶⁶ estipula nos arts. 26 e 27 que a ordem do dia seja fixada pelo Presidente do Tribunal, mas as modificações podem ser realizadas por proposição da maioria dos Magistrados assistentes, de modo que, uma vez resolvido o ponto da alteração, há o retorno à ordem

⁶⁴ LEAL, Fernando. A dança da pauta no Supremo. In: FALCÃO, Joaquim.; ARGUELHES, Diego W.; RECONDO, Felipe.; org. **Onze supremos: o supremo em 2016**. Belo Horizonte (MG), 2017, pp. 57-59, p. 57-58.

⁶⁵ Idem, p. 58-59.

⁶⁶ COLOMBIA. Corte Constitucional. Reglamento de la Corte Constitucional. Acuerdo 02 de 2015, p. 12-17.

primitiva. Ainda, quando a natureza do assunto que deva tratar assim o requeira, o Presidente da Corte pode alterar ou adicionar processos à ordem do dia, sem sujeitar essa modificação à deliberação do Plenário. É o caso da ordem do dia geral, nela inclusas quaisquer deliberações administrativas e jurisdicionais da denominada “Sala Plena”.

Entre os artigos 39 e 45, o regulamento interno da Corte Constitucional do país versa sobre o “Programa de trabajo y reparto”. Trata-se de um programa aprovado pela composição plena do Tribunal quanto aos assuntos de constitucionalidade submetidos a sua apreciação, o qual possui vigência durante o mês respectivo. Além dos critérios estabelecidos no regimento para elaborar os programas, ele também preza por uma distribuição equitativa dos feitos entre os magistrados, tomando em consideração nove fatores internos dos assuntos submetidos, como número de temas, provas, normas demandadas e urgência. Ainda, os arts. 44 e 45 determinam que o “programa de trabajo y reparto” pode ser modificado pelo plenário por razões de urgência, apenas com votos da maioria absoluta dos membros, e deve permanecer atualizado para consulta dos cidadãos na Secretaria Geral da Corte.

O tipo de estruturação abraçado pela Corte Constitucional colombiana consiste em um modelo exemplificativo para o caso brasileiro, tendo em vista que, dessa maneira, há potencial redução do agir estratégico individual diante da valorização do posicionamento do Plenário. Assim, por mais que, administrativamente, o Presidente da parêntese colombiana também possua poder de agendamento, o dever de análise pertence, em última instância, ao Colegiado.

Em um contexto político-institucional semelhante de Brasil e Colômbia, é interessante notar como o funcionamento do Tribunal Constitucional possibilita aprendizados na formação da pauta. No caso, nosso vizinho latino-americano, como o Brasil, é um país em desenvolvimento, democrático, em que o sistema de partidos é fragmentado e o Presidente da República domina o processo de formação de políticas públicas, o que fomenta uma atuação mais direta da Corte daquele país.⁶⁷

Como o Supremo, o Tribunal colombiano é cenário de importantes disputas estratégicas e as regras internas influem na relação com outros Poderes, inclusive conferindo destaque à cúpula do judiciário. Devido à possibilidade de as regras internas influenciarem o comportamento de atores institucionais e sociais, aparenta ser interessante a utilização de critérios claros e responsivos de definição da agenda, bem

⁶⁷ LANDAU, David. Political Institutions and Judicial Role in Comparative Constitutional Law. **Harvard International Law Journal**, Cambridge, vol 51, nº 2, Summer 2010, pp. 319-377, p. 321.

como um movimento de alocação de competências ao corpo de magistrados, juntos, e não a cada um deles isoladamente.

Assim, uma confecção difusa parece mais acertada em termos de transparência e dissolução de poder entre os agentes para agendar os processos do Plenário, sem que a observância do critério cronológico obstaculize a adoção célere das medidas necessárias, conforme as exigências do caso.⁶⁸ Havendo a pretensão de assentar premissas ao debate da agenda, é possível aferir a inexistência de critérios minimamente objetivos quanto ao exercício dos poderes de pauta por quaisquer de seus agentes, o que potencializa a individualização no Supremo a níveis contraproducentes de desgaste institucional em relação aos beneficiários da prestação jurisdicional.

⁶⁸ MELLO, Cristiana. A regulamentação da agenda do Supremo Tribunal Federal: Uma proposta modesta. *In: Jurisdição Constitucional em 2020*. Pesquisa IDP. GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. MENDES, Gilmar Ferreira. MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. (Org.), 2016, pp. 221-251 p. 242-243.

CAPÍTULO 2 – PERÍODO PRÉ-1988: EM DEFESA DA AUTONOMIA INTERNA

2.1. Regimento Interno de 1891

Promulgada a primeira Constituição Republicana, o Poder Judiciário se inaugurou como formalmente soberano, não mais subordinado ao Legislativo e Executivo, com lastro no regime democrático do sistema federal para influenciar, em critério decisivo, a manutenção do equilíbrio, regularidade e manutenção dos outros Poderes. O poder de proceder ao exame da lei, antes de aplicá-la ou recusá-la, também assegurava o livre exercício dos direitos pelos cidadãos⁶⁹, uma vez que o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos fora adotado na vigência da nova ordem constitucional.

Não se tratou de um processo automático de ganho de autonomia e independência do Poder ante seus pares. A intervenção no Judiciário foi analisada, pelo Plenário do Senado Federal, no tema da nomeação de Ministros do Supremo Tribunal Federal, travada especialmente entre os parlamentares Rui Barbosa, Tavares Bastos e Amaro Cavalcanti no dia 22 de junho de 1891.⁷⁰ Na República, o pano de fundo da ingerência do Executivo sobre o Tribunal contém a figura de Marechal Deodoro da Fonseca, ditador do lapso entre a proclamação da República e a Constituição de 1891. Exercendo o Governo Provisório que sucedeu à proclamação do período republicano, o militar nomeou os Ministros da Corte em 12 de novembro de 1890⁷¹ – antes de ser promulgada a nova Constituição, datada de 24 de fevereiro de 1891 – e os empossou quatro dias após a entrada em vigor da nova ordem constitucional.

Muito embora a ordem constitucional inaugurada já previsse a sabatina daqueles magistrados pelo Senado, o presidente em exercício não encaminhou os nomes à aprovação. Por isso, a sessão realizada na Câmara Alta do Parlamento conteve argumentos de Rui Barbosa sobre a impossibilidade de ser aviltada a determinação do Constituinte, ainda que não estivesse elaborado o Regimento Interno do Senado e sequer concebido o procedimento atinente à sabatina, posto que, nos termos do que fora

⁶⁹ RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal: Defesa das Liberdades Civis (1891-1898)**. Vol. I. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira S.A., 1965, p. 2.

⁷⁰ BARBOSA, Rui. **Discursos Parlamentares e Jornalismo**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1945, Vol. XVIII. 1891. Tomo I. (Obras Completas de Rui Barbosa), p. 74.

⁷¹ BRASIL. Diário oficial da Republica dos Estados Unidos do Brazil. Anno XXIX 2º da República. Rio de Janeiro: 14 de novembro de 1890.

enunciado pelo senador Amaro Cavalcanti ao abrir a discussão sobre a remessa da lista de cidadãos nomeados, “o Senado tinha o dever expresso de intervir na nomeação dos membros do Supremo Tribunal Federal, pois que se tratava de legalizar o terceiro poder da República, o qual, ainda até esse momento, subsistia como simples ‘peça da ditadura’”.⁷² Então, finalizou-se o deslinde com a aprovação do texto regimental do rito da sabatina e o envio de mensagem ao Presidente da República, para que cumprisse a obrigação constitucional.

Desse modo, em sessão secreta do Senado Federal, realizada em 7 de julho de 1891, os parlamentares examinaram as primeiras nomeações ao Supremo e discutiram o parecer da Comissão de Justiça pela não aprovação de dois Ministros da Corte nomeados para o cargo (Barão de Lucena e Tristão de Araripe), em virtude da incompatibilidade das funções dos membros do STF com as de Ministros de Estado.⁷³ Na tribuna, o debate foi trilhado quanto à impossibilidade de os Ministros exercerem as tarefas nos dois poderes concomitantemente, como incompatibilidades absolutas ou relativas, inclusive de ordem moral, reconhecendo o caráter político do Tribunal e a competência deste para julgar os delitos praticados pelos Ministros de Estado. Apesar da complexa discussão em Plenário, os Senadores optaram, diante das necessidades políticas presentes na ocasião, por descartar o parecer emitido pela Comissão e declarar aprovados todos os nomes indicados pelo Presidente.⁷⁴

Assim, enquanto os dois Ministros do Supremo estavam presentes concomitantemente nas funções jurisdicionais e administrativas da República recém-criada, não havia uma demarcação clara sobre os limites do Executivo sobre o Judiciário no estágio inicial da formação do regime. Durante a gestão de Deodoro da Fonseca, o Barão de Lucena, por exemplo, nomeado para o Supremo em novembro de 1890, exerceu suas atividades judicantes em conjunto com a direção das pastas dos ministérios da Justiça e o da Agricultura, Comércio e Obras Públicas desde janeiro de 1891 e, em seguida, somente no Ministério da Fazenda, acumulando as funções no Executivo até sua aposentadoria pelo STF.⁷⁵ Essa estrutura não perdura por muito tempo, pois, em janeiro de 1892, o Presidente Floriano Peixoto os aposenta por decreto. Assim, o desenho

⁷² BARBOSA, Rui. **Discursos Parlamentares e Jornalismo**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1945, Vol. XVIII. 1891. Tomo I. (Obras Completas de Rui Barbosa), p. p. 73-80

⁷³ *Ibidem*, p. 149.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 150-153.

⁷⁵ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=213> > acesso em 18/06/2018.

institucional sob o qual o Supremo Tribunal Federal se abrigava à época demonstra a falta de autonomia, gestão interna e ainda o dispunha em diversos flancos de pressão externa que contestavam, inclusive, seu regular funcionamento.

Foi o que se observou no caso da decretação de nulidade do Código Penal da Marinha no ano de 1893. Por força desse julgamento, com críticas ferrenhas advindas do Legislativo sobre a atuação do Tribunal, o Presidente Floriano Peixoto se recusou a prover as vacâncias dos Ministros e a dar posse ao Presidente eleito pela Corte, competências de seu cargo, e ela passou meses sem funcionar.⁷⁶

Para Andrei Koerner, em face das pressões políticas direcionadas ao STF no início da Primeira República, são normalmente traçadas duas posições sobre a influência da política no processo decisório: uma de índole negativa e outra de índole positiva.⁷⁷ Nos termos do que enuncia o autor, a influência negativa da política estaria presente na coação exercida sobre os Ministros, como a desempenhada por Floriano Peixoto, ao passo que a influência positiva derivaria do reconhecimento por outros atores do papel do Supremo como intérprete máximo da Constituição, cuja extensão foi paulatinamente construída no exercício de atribuições constitucionais. Exercício expansivo esse que resultou das pressões políticas externas contra o uso de tais atribuições e da “coragem de alguns ministros liberais que resistiram a ela[s]”.

Entretanto, o autor reconhece a inexistência de linearidade nas posições adotadas pelo Supremo nesse período, que ora exercia seus poderes políticos e ora deixava de exercê-los. Buscando o significado da oscilação entre as posições, ele situa o controle de cargos do Supremo também como instrumento para as oligarquias estaduais na Política dos Governadores, uma aliança entre as facções dominantes nos estados e o governo federal. Esse mecanismo se expressava tanto na competência interna da Corte de elaborar a lista tríplice de juízes federais, contendo ao menos o candidato da oligarquia estadual que seria o posteriormente escolhido pelo Presidente, quanto na nomeação dos Ministros do STF pelo Presidente da República como parte da aliança entre facções ou como retribuição por serviços prestados.⁷⁸

O histórico e a consolidação do atual modelo de mecanismos do STF sobre a definição de sua pauta decorrem de uma série de alterações promovidas ao longo da sua

⁷⁶ RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal: Defesa das Liberdades Civis (1891-1898)**. Vol. I. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira S.A., 1965, p. 3.

⁷⁷ KOERNER, Andrei. O poder judiciário no sistema político da Primeira República. **Revista USP**, São Paulo, n. 21, pp-58-69, 1994, p. 60-61.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 61-63.

existência. A organização republicana da Corte remonta a 1891, ano em que publicado o Regimento Interno do Tribunal.⁷⁹ Por um breve período, entre a entrada em vigor do Decreto nº 1 de 26/02/1891 e a do Regimento de 1891, persistiram as disposições do antigo Supremo Tribunal de Justiça do Império enquanto o novo Tribunal não organizasse o seu próprio, guardadas as disposições em vigor do Decreto 848 e dos arts. 218 a 221 do de nº 1.030 de 1890.

Nesse momento de indefinição sobre a influência de outros Poderes, sequer a aprovação do Regimento Interno de 1891 passou imune quanto às discussões sobre a competência da Corte. O STF, ao meramente organizar seu regimento interno, cumpriu determinação prevista no art. 364 do Decreto nº 848 de 11 de outubro de 1890 nos seguintes termos: “Para regular a ordem do serviço e a distribuição do trabalho tanto em as sessões como na secretaria, o Supremo Tribunal organizará o seu regimento interno (...)”.

Em uma das sessões do Supremo em que fora discutido o primeiro texto, realizada em 15 de setembro de 1891, o Ministro Sayão Lobato, o Visconde de Sabará, se mostrou favorável à necessidade de aprovação da norma regimental por meio do Poder Legislativo⁸⁰, encaminhando sustentação no sentido do que opinou o Ministro Andrade Pinto em sessão de junho do mesmo ano, segundo o qual a competência da Corte estaria restrita à organização da própria Secretaria e da ordem de serviço, bem como à distribuição dos trabalhos, o que revela serem ambos adeptos da deferência ao Legislativo e da máxima “autorrestrição” judicial⁸¹. Contudo, tais considerações não prevaleceram, de modo que, além de organizar a norma, única competência expressa que lhe fora atribuída, a própria Corte aprovou o texto resultante, sem encaminhá-lo à chancela de outros poderes. Essa sutil e inexpressiva divergência entre os Ministros do STF sobre os parâmetros e limites de auto-organização de suas atividades também se mostrou relevante, mas não ao ponto de impedir que um regimento fosse aprovado pelo próprio Supremo, o que pode ser visto como um dos primeiros sinais de busca por independência em um cenário histórico que demonstrava importantes relações com o Executivo.

⁷⁹BRASIL. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal de 1891. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI&pagina=regimentointerno1891principal>> Acesso em: 18/06/2018..

⁸⁰ Livro de Atas do STF, 1891 a 1895, sessão de 15/09/1891, p. 13.

⁸¹ RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal: Defesa das Liberdades Cívicas (1891-1898)**. Vol. I. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira S.A., 1965, p. 13.

Somava-se a esse arranjo institucional do período, de laços com o Presidente, a figura do Procurador Geral da República, efetivo membro da organização interna da Corte e o qual era designado pelo Presidente da República dentre os próprios Ministros do Tribunal, em conformidade com a Constituição outrora vigente. Estavam inclusas em suas funções o direito de tomar parte nas discussões de todos os assuntos submetidos ao Tribunal, mas só lhe cabia o voto nos temas que não fossem objeto de julgamento ou decisão judicial (arts. 22, do Regimento, e 21 e 22 do Decreto nº 848). No caso de impedimento do titular, um interino era nomeado pelo Presidente da República ou designado pelo presidente da Corte, dentre os Ministros do Tribunal, para exercer suas funções.

A presença de um Ministro investido nas funções de Procurador-Geral e chefe do Ministério Público decorria da previsão estipulada no Decreto nº 848, um dos dois decretos republicanos mais importantes para a organização do Supremo, ao lado do Dec. Nº 1 de 1891, elaborado com o fito de providenciar a instalação do STF, de modo a investir o Judiciário em sua função e completar a tríplice divisão do poder público, conformando-se à ordem da Constituição. Assim, embora o Tribunal tenha afirmado um afastamento significativo em relação aos demais poderes, resultando em mais independência, ele continuava vinculado aos outros órgãos de soberania, especialmente ao Poder Executivo, por meio das disposições legais sobre seu funcionamento. O Decreto ditatorial de nº 848, que conferiu os poderes internos de organização do regimento, dispôs sobre a justiça federal e dedicou artigos e capítulos à estruturação interna da Corte, como a eleição, mandato e atribuições do presidente e vice-Presidente (arts. 11 e 12); instituição do procurador geral da República (art. 21) e funcionamento da Secretaria do Tribunal (arts. 27 a 32).

Inicialmente, os Decretos de nºs 210 e 848 determinaram que o Presidente e Vice-Presidente da Corte fossem eleitos entre seus pares, bem como permitiram expressamente a reeleição para esses cargos.

As atribuições do Presidente estão consubstanciadas no art. 16 da norma, sendo grande parte delas mera repetição do texto constitucional, decretos e leis vigentes à época. Sendo o primeiro regimento posterior à proclamação da República, seu texto continuava recheado de referências ao período do Império, como à Lei nº 18 de 1828 e ao Decreto nº 1.458 de 1854, que tratam, respectivamente, de tarefas administrativas e de interação do Tribunal com Executivo e Legislativo.

Seus poderes mais importantes consistiam, portanto, na substituição do Presidente da República, nos casos constitucionalmente previstos, na presidência do Senado quando este houvesse de deliberar como tribunal de justiça, dirigir os trabalhos do Tribunal, presidir as suas sessões, propor ao final as questões e apurar o vencido. O texto regimental ainda dispunha, dentre outros aspectos, sobre o andamento dos trabalhos.

Após anos de consolidação e vigência do texto original, o Tribunal iniciou as deliberações sobre a competência para alterar o próprio Regimento Interno no ano de 1904. Como consta na ata da 26ª Sessão do STF⁸², em 28 de maio de 1904 houve a proposta de modificação do Regimento por iniciativa dos próprios membros e o debate se concentrou nas razões e características dos regimentos em geral, de modo que a sessão desta data se revela nodal para todas as modificações de redação da norma e, inclusive, a criação integral de novos textos.

Nela, foi levantado o ponto do Ministro Lúcio de Mendonça, segundo o qual, em linhas gerais, a separação de poderes e o posicionamento do Supremo no ápice do Judiciário da União não eram compatíveis com a falta de competência para organizar seu regimento interno, tal qual a Constituição assegurava expressamente às duas Casas do Congresso Nacional.⁸³ O raciocínio elaborado pelo Ministro decorria do fato de que, na realidade, essa competência existia e já havia sido disposta quando o STF (i) exerceu a tarefa de organizar seu regimento e (ii) determinou que este entrasse logo em execução. Disse o Ministro que, ao assim proceder em 1891, o Tribunal o fez de atribuição própria e sem autorização, uma vez que tal competência não se esgotou ao ser utilizada na ocasião e resultou de lei implicitamente constitucional (a Lei nº 221 de 1894 em que se baseou o Decreto nº 3.084 de 1898, o qual continha a consolidação sistemática de todas as disposições legais vigentes à época sobre organização da justiça e processo federais), portanto, não poderia ser considerada revogada.

Conforme o entendimento desse magistrado, a interpretação dada ao Decreto nº 3.084 de 1898 consistia na impossibilidade de alteração das regras processuais do regimento, matéria legislativa sobre a qual cabia apenas ser executada pela Corte. De maneira diversa, as questões de organização, disciplina e economia interna do Tribunal seriam matérias puramente administrativas, em relação às quais poderiam ser por eles

⁸² O DIREITO: Revista Mensal de Legislação, Doutrina e Jurisprudência. Ano XXXII – 1904; maio a agosto, Vol. 94, Rio de Janeiro, p. 379. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/1891_emendas.pdf>; acesso em: 18/06/2018.

⁸³ CF/1891, art. 18, parágrafo único.

“soberanamente regulada[s], criada[s] ou alterada[s]”. Para ele, esses três poderes se revelariam nas situações em que o Regimento atuasse como entrave ou inconveniente ao bom serviço na Corte e de incompatibilidade com o status constitucional.

O voto proposto pelo Ministro Lúcio de Mendonça foi o vencedor, acatado pelo Colegiado para, dentre outras pequenas modificações, acrescentar ao art. 15, § 5º, “e” a expressão “Reformar o seu regimento interno e, (...)” ao rol de competências do Supremo Tribunal Federal. Vencido, por outro lado, estava o Presidente do Supremo em suas considerações, as quais se calcaram na força de lei conferida ao regimento e na dúvida quanto à competência para reforma nesses aspectos, sempre que o Tribunal julgasse conveniente. Ainda, as considerações do Presidente também são pertinentes quando tratam do fato de que o poder de reformar o regimento, por si só, implicaria na possibilidade de alterar a forma dos processos e dos julgamentos, entre outras modificações, resultando em prejuízo ao serviço da justiça e em contrariedade ao próprio regimento e à Lei 221.

O diploma legal a que se referia o presidente, editado pelo Congresso Nacional no ano de 1894 para completar a organização da Justiça Federal, determinou que “o Regimento do Supremo Tribunal Federal se cumprirá com as alterações desta lei”. Vale transcrever a íntegra das reflexões do presidente, que explicam pormenorizadamente a situação institucional do enquadramento do STF à época⁸⁴:

“Tenho dúvida sobre a competência do Supremo Tribunal Federal para resolver por si só, e sempre que julgar conveniente, a reforma do regimento interno, visto ter esta força de lei, por virtude do disposto no art. 85 da Lei 221, de 1894, e porque já têm sido por meio de decretos ulteriores alteradas algumas de suas disposições, taes como as dos arts. 45, 46, 94 e 20, §2º, pelos decretos ns. 938, de 1902, arts. 1º, 3º e 4º, e 967, de 1903, art. 1º.

O Decr. N. 848, de 1890, dispondo sobre a justiça federal, deu ao Supremo Tribunal competência para organizar o seu regimento interno (art. 364) e essa faculdade foi exercida em 8 de Agosto de 1891 com a publicação do regimento em vigor.

A Constituição, em data posterior, deu competência ao tribunal para organizar a respectiva secretaria.

Organizada está a de que se tracta: e tanto a propria indicação reconhece que não tem o tribunal a pretendida faculdade, que agora a confere, mudando a redacção do art. 15, § 5º, letra e.

A consolidação das leis federaes, de 1898, em nada alterou nem podia alterar o que estava disposto nas leis em vigor; simplesmente as refere

⁸⁴ O DIREITO: Revista Mensal de Legislação, Doutrina e Jurisprudência. Ano XXXII – 1904; maio a agosto, Vol. 94, Rio de Janeiro, p. 381-382. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/1891_emendas.pdf>; acesso em 18/06/2018.

em nota, como fundamento do texto, que se conforma com o que vai dito.

Si póde o tribunal, por si só, reformar o regimento, poderá alterar a fôrma dos processos e dos julgamentos, impôr penas aos empregados e serventuarios de justiça, diversas das que estão estabelecidas, augmentar ou supprimir obrigações creadas com attenção ao serviço publico ou com relação ao chefe do Governo, como, por exemplo, quanto ao relatório annual dos trabalhos do tribunal e estado da administração da justiça federal, de que tracta o regimento no citado artigo, letra e, e a que se refere a indicação na sua primeira parte.

Dahi póde resultar prejuízo ao serviço da justiça.

A lei n. 221 mandou cumprir o regimento com as alterações por ella feitas; as reformas propostas contrariam em parte o mesmo regimento e consequentemente a mesma lei.

Parece-me, pois, mais conveniente que quaesquer reformas que tenham de ser feitas sejam levadas ao conhecimento do poder competente para o que fôr de direito.

O tribunal, porém, resolverá como julgar melhor.”

Mais uma vez, como já havia ocorrido de maneira similar em 1891, optou-se pela alternativa que expressasse maior autonomia do Tribunal perante os demais poderes. Ou seja, a constatação que desponta de tal formulação de teses é o inegável reconhecimento de que, nessa ocasião, o Tribunal interpretou os limites de seu regramento e conferiu a si mesmo a competência expressa de reformar e interpretar a norma que rege seu funcionamento. A previsão constitucional à época se limitava a instituir competência apenas para organização da Secretaria do Tribunal, nada dispondo acerca da competência para efetivamente elaborar o regimento, como estabeleceu expressamente para as Casas Legislativas no parágrafo único do art. 18.

Embora a expressão do Poder Constituinte não houvesse se materializado literalmente no texto, compreendeu-se que a atividade de elaboração regimental igualava os demais poderes soberanos da República em independência e baseada em uma lei que, lida em conjunto com o ordenamento jurídico, foi considerada materialmente constitucional quanto à organização de economia interna em matéria administrativa. Como decorrência, o Supremo reforçou seu papel institucional como órgão de cúpula independente do Executivo e Legislativo quanto à organização interna.

Apesar de se lastrear na lei nº 221, a qual citava como “implicitamente constitucional” no tocante à competência do Tribunal para reformar seu Regimento, como sinônimo de independência frente a outros poderes, a própria Corte já havia declarado a inconstitucionalidade do §9º do art. 13 do mesmo diploma. Assim, no exercício das funções judicantes exaradas no acórdão nº 421, de 23 de agosto de 1899, a inconstitucionalidade do dispositivo foi analisada justamente sob o viés da

impossibilidade de interferência do Judiciário sobre atos de outros poderes, no caso, assentando que atos discricionários feririam interesses, e não direitos, de modo que estariam excluídos da apreciação judicial e que a decisão judicial não poderia resultar em anulação do ato.⁸⁵

Assentar o parâmetro de autonomia interna da Corte por meio dos poderes de aprovação do regimento sem a necessidade de concordância do Legislativo, já em 1891, e de reforma, em 1904, caracterizam as medidas sutis de contenção à interferência dos demais poderes sobre o STF, ao menos em tarefas administrativas, como o poder de elaborar a própria pauta. Desse modo, ainda que tal atribuição burocrática possa ser considerada inexpressiva, inicialmente, diante de fortes intervenções que ocorreram (e ocorreriam) nas atividades da Corte, estabeleceu-se uma nítida competência e demarcação a olhares externos sobre os responsáveis pela gestão interna: os próprios Ministros. Assim, na disputa por emancipação, somente ao Colegiado caberia alterar a distribuição intrínseca de funções administrativas entre os membros e a intensidade dos poderes de cada um deles, ainda balizado pelas restrições do ordenamento jurídico que fossem compatíveis com tal autoridade.

É o que o Ministro Castro Nunes, em seu livro “Teoria e Prática do Poder Judiciário”, revela quanto à possibilidade de o Regimento dispor sobre direito novo em termos de polícia interna ao exercer o poder de polícia, como o faz a administração pública autônoma e até dispor sobre matéria processual com o intuito de sanar omissões legislativas.⁸⁶ Trata-se, portanto de competência administrativa para estruturar os serviços *interna corporis*.

Um raciocínio consequencial nos permite identificar o tremendo influxo que uma alteração desse tipo provoca sobre o poder de pauta. Primeiro, fixa-se a capacidade de elaborar e modificar as regras que regem a harmonia dentro do órgão, concretizadas em um regimento. Em segundo lugar, passa-se ao exercício dos poderes de alterar e modificar a norma, distribuindo entre as funções administrativas de cada Ministro a parcela de poder que eles reputeem acertada para o ofício judicante e melhor ordem do serviço no Tribunal. Por fim, estabelecidos os encargos de cada posto, cumpre aos magistrados

⁸⁵ KOERNER, Andrei. **A Ordem Constitucional da República: uma análise política da jurisdição constitucional no Brasil (1889-1926)**. Campinas, 2015, 513 f. Tese de Livre-docência – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Estadual de Campinas.), p. 248.

⁸⁶ NUNES, Castro. **Teoria e Prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1943, p. 118.

desempenharem os respectivos serviços relativos à organização dos seus julgamentos e, se for necessário, alterar novamente o regimento.

Criou-se, a partir da sessão de 28 de maio de 1904, um novo arcabouço de gerência que substituiu a influência eminentemente política, operada por outros poderes, por uma disposição normativa da gerência interna que implicava nos julgamentos. Diante disso, uma fração do poderio que antes pertencia à intervenção externa do Executivo e do Legislativo foi transferida desses Poderes ao Colegiado de Ministros, de modo que a ingerência se transformou em gerência emancipada. Essa transição deixou um espaço vago nos campos de exercício das interferências, como nas tarefas tidas por burocráticas, o que permitiu a expansão das fronteiras de autonomia do STF. Todavia, o modelo de expansão possibilitado pela formulação de 1904, que perdurou pelas sucessivas elaborações de regimentos, foi acompanhado de “buracos negros” de poder entre as funções administrativas, marcada por critérios de discricionariedade, conveniência e oportunidade, especificamente nas matérias de definição do poder de agenda dos julgamentos.

Em termos de poder de pauta, surgem questionamentos quando a atividade administrativa se confunde com o exercício do seu ofício judicante. Para órgão independente situado na cúpula da função estatal básica de julgar, que não se subordina a quem quer que seja, embora o juiz de tribunal esteja vinculado à quantidade de manifestações de vontade dos agentes necessárias para formar a manifestação do órgão, ele não se vincula ao seu ofício judicante. No exercício da função jurisdicional, não podem ser dadas ordens, rever decisões ou avocar atribuições do juiz, pois são prerrogativas ligadas ao poder hierárquico, inexistentes fora das atividades-meio desempenhadas.⁸⁷ Assim, dado que a função administrativa é atividade-meio para a consecução da melhor prestação jurisdicional no âmbito do Tribunal, como na ordem de julgamento, liberação do feito para pauta e competência para decisões unipessoais, ela adquire o potencial de influenciar o exercício da função jurisdicional.

Referidas atribuições não se referem à atividade meio em sentido estrito, estudada pelo Direito Administrativo. Enquanto o critério residual de atuação das funções estatais serve para diferenciar o ato administrativo dos atos judicial e legislativo com base no

⁸⁷ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2013., p. 139-142.

exercício da atividade fim,⁸⁸ há uma zona de influência que a função administrativa desempenha sobre a jurisdicional em uma Corte. A mera concessão de férias pelo Presidente do Tribunal a um de seus Ministros não é influência tão intensa do ponto de vista jurisdicional, já a estruturação de uma sessão de julgamento, ordem de debates, julgamento de processos, prazos para análise dos feitos e sustentação oral de advogados está diretamente ligada à atividade fim.

Nesse sentido, o diferencial do STF em relação aos demais juízes de primeiro grau é que ele adquiriu o poder normativo de alterar regras administrativas, não apenas dos serviços mais básicos, mas também daquelas vinculadas aos julgamentos. O exercício desse poder normativo inclusive abriu espaço para uma independência judicial em funções não nucleares do cargo, pois fornecem subsídios a uma atuação mais completa dentro do Colegiado.

A despeito de a interpretação adiantada pela Corte haver se direcionado à sua competência soberana para regular, criar e alterar normas de matéria puramente administrativa, o Decreto nº 1.146 de 1906 ainda criou na Secretaria do Tribunal mais um lugar de oficial e outro de amanuense, com respectivos vencimentos e dotação orçamentária.⁸⁹

Nesse sentido, torna-se interessante perquirir de que maneira essa discussão se perpetuou ao longo da história republicana brasileira e foi incluída pela primeira vez somente na Constituição de 1934, em seu art. 67 sobre a competência dos tribunais em geral para elaborar os regimentos internos, quando a antecessora não previa tal elaboração.

2.1.1. Poder da Presidência

Não há, nas disposições regimentais da época, critério específico de definição sobre o quê seria introduzido na pauta e tampouco quando o seria. Apenas na distribuição dos feitos aos ministros relatores, elaborada pelo Presidente na véspera das sessões e efetivada em sessão, segundo a precedência dos ministros, cabia a ele observar a ordem de classes

⁸⁸ Segundo Lucas Rocha Furtado (2013, p. 46): “Reputa-se judicial, em primeiro lugar, a decisão produzida por órgão integrante do Poder Judiciário e resultante de processo regido pelo Direito Processual (Civil, Penal ou Trabalhista)”. Na perspectiva do autor, a separação de poderes brasileira somente nos permite falar em atribuições estatais principais, nunca em exercício exclusivo dessas atribuições.

⁸⁹ O DIREITO: Revista Mensal de Legislação, Doutrina e Jurisprudência. Ano XXIV, vol. 99, Rio de Janeiro, 1906, p. 607.

de prioridade dos processos, definida no art. 33: 1ª Habeas Corpus, recursos criminais, processos crimes da privativa competência do Tribunal; 2ª Conflitos de jurisdição, agravos, suspeição, incompetência, reclamações de antiguidade; 3ª Causas e conflitos entre a União e os Estados, ou entre estes uns com os outros; litígios e reclamações entre nações estrangeiras e a União ou os Estados; 4ª Recursos extraordinários das decisões definitivas das justiças dos Estados e do Distrito Federal; 5ª Apelações e revisões criminais; 6ª apelações cíveis.⁹⁰

2.1.2. Poder do Relator

Como regulamentação geral, o feito visto pelo Ministro relator era revisto por outros dois ministros, de modo que cabia ao último revisor a incumbência de apresentar o feito à mesa na primeira sessão que se seguisse e pedir dia para julgamento.⁹¹

Em situações específicas, como a de julgamento de habeas corpus, o exame realizado pelo relator sobre a integralidade do caso era prosseguido de exposição à mesa na mesma sessão em que havia recebido os autos (arts. 65, § 2º). Para os recursos em habeas corpus, a matéria era exposta na primeira sessão (art. 67, parágrafo único).

O art. 82 ainda demarca o poder do relator ao ordenar o processo de queixa ou denúncia de competência do Supremo Tribunal Federal ao lhe impor a tarefa de apresentar o processo em mesa com seu relatório verbal.

2.1.3. Pedido de vista

Quanto aos recursos de natureza criminal, era dada vista ao Procurador-Geral na mesma sessão em que recebidos os autos. Uma vez restituídos ao relator, deveria este expô-los na primeira sessão após o seu exame (arts. 75 e 76).

A única sanção prevista para casos de demora se dirigia aos empregados do juízo que não procedessem ao seguimento e apresentação do recurso criminal dentro do prazo legal, por falta, erro ou omissão. Nessas situações, recaía sobre os serventuários a responsabilidade pelo descumprimento de prazos. Em outros dispositivos, não se verifica nenhum tipo de censura aos Ministros do Tribunal que desrespeitassem seus respectivos prazos legais ou regimentais.

⁹⁰ Art. 37 c/c arts. 33 e 34 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal de 1891

⁹¹ Art. 40 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal de 1891.

Nas demais situações e classes processuais aventadas no Regimento, havia pedido de dia do julgamento, de modo que a sessão seria designada. Não ocorre menção expressa a quem se direcionavam tais pedidos, apenas no art. 105 se verifica que, na revisão dos processos criminais, “na sessão do Tribunal designada pelo presidente se procederá ao julgamento como nas apelações”.

O texto de 1891 ainda previa o pedido de vista dos processos no art. 47, podendo o Tribunal adiar o julgamento somente para a sessão seguinte, mediante requerimento de algum dos juízes para ver os autos. É a raiz do pedido de vista que, vê-se, estava limitado apenas para a sessão seguinte – as quais eram realizadas em apenas dois dias por semana, nas quartas e sábados, quando ordinárias – e não incluía tamanha extensão como a verificada na prática atual do Supremo.

2.2. Regimento Interno de 1909

2.2.1. De 1909 a 1930: o final da República Velha

O Regimento Interno de 1909 vigorou em um momento de transição para a política e economia nacionais. Desde o advento da Constituição de 1891, a República se assentava em um verdadeiro governo praticado pelas oligarquias, como situações políticas estaduais que impressionavam o poder central, e não permitia, senão nominalmente, a superioridade do Supremo como árbitro de disputas, eis que tal epíteto afetaria o predomínio federal.⁹²

Entre divergências quanto à proporção aceitável de autonomia dos estados em relação ao governo central no modelo federalista que fora implantado, as oligarquias regionais se beneficiaram das ações voltadas à coexistência harmoniosa promovidas pelo Presidente Campos Salles (com mandato entre 1898 e 1902) em um acordo conhecido como Política dos Governadores.⁹³ O pacto consistia em troca de apoio mútuo entre o governo central e as oligarquias regionais, que estabilizou o regime a custo do sacrifício de caros ideais republicanos de democracia representativa, participação popular, divisão de poderes.⁹⁴

⁹² FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. Vol 2/ 10ª ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000. (Grandes nomes do pensamento brasileiro), p. 77.

⁹³ LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. **História Econômica e Social do Brasil: O Brasil desde a república**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 34-35.

⁹⁴ CARVALHO, José Murilo de. República, democracia e federalismo: Brasil, 1870-1891. **Varia historia**, Belo Horizonte, vol. 27, n° 45: p.141-157, jan/jun 2011, p. 157.

Ainda sob a vigência da Política dos Governadores, nas ocasiões em que o Supremo afirmava sua autonomia interna entre os órgãos da soberania nacional, as atuações do Executivo comprometiam a importância pela qual o Tribunal protestava em outras temporadas. Além do controle praticado sobre o STF para que ele compusesse as listas tríplices de juízes seccionais federais nos estados, em consonância com o que exigiam as oligarquias dominantes, o próprio Executivo se encontrava no ápice da resolução dos conflitos políticos, papel constitucional derradeiro do Supremo.⁹⁵

Conforme a observação de Koerner, esse apoderamento decorria de uma descontinuidade da oligarquia predominante em relação à permanência dos cargos dos juízes seccionais que, vitalícios, poderiam decidir em favor da oposição destituída no estado e requisitar forças federais em caso de descumprimento das decisões. Assim, o Presidente da República somente concedia o apoio federal se fosse em benefício da oligarquia que ele endossasse, substituindo a função do STF como última instância de embate político com a aquiescência da Corte, que mantinha incerteza quanto ao alcance de aplicação da Constituição nessa especial situação política.⁹⁶

Na circunstância da República Velha, a norma interna do período⁹⁷ acresceu, em relação à anterior, parâmetros para os julgamentos que não continham sessão marcada pelo Regimento. Assim, mantida a divisão dos processos por classes, o art. 46 impunha que os julgamentos deveriam obedecer a uma “ordem rigorosa da antiguidade dos feitos em relação aos outros da mesma espécie, tendo o presidente o maior cuidado em que os julgamentos de uma não se retardem demasiado em proveito das outras”.

Somente em quatro hipóteses a ordem de antiguidade, inicialmente contada da data do despacho que concedia data para julgamento, poderia ser infringida, motivadas por alguma circunstância extraordinária, a juízo do tribunal; ausência de ministro ou que, por impedimento de algum(ns) deles, não houvesse número legal para o julgamento do processo (art. 46, §2º).

⁹⁵ KOERNER, Andrei. O poder judiciário no sistema político da Primeira República. São Paulo: **Revista USP**, n. 21, 1994., pp-58-69, p. 69.

⁹⁶ Ibidem, p. 68-69.

⁹⁷BRASIL. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal de 1909. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI&pagina=regimentointerno1909principal>>

2.2.2. De 1930 a 1937: do Governo Provisório ao Estado Novo

Foi nessa configuração histórico-política que o regimento de 1909 vigorou até 1930. A partir de então, modificou-se o cenário do país com a ascensão de Getúlio Vargas à chefia do Poder Executivo na Revolução de 1930. O movimento finalizou a Primeira República e inaugurou o chamado Governo Provisório, marcado por mudanças nos quadros dirigentes do país com a nomeação de interventores federais no lugar da esmagadora maioria dos presidentes estaduais eleitos.⁹⁸

O término da República Velha coincide com o início do Governo Provisório. Desde então, a influência dos governos de Vargas é marcante no Supremo, como pode ser visto nos Decretos n. 19.656⁹⁹ e no de n. 20.106¹⁰⁰, pois precedidos de um contexto de instabilidade econômica a partir dos anos 1920 e movimentos de tenentismo, combate ao coronelismo e “política do café-com-leite” em que eclodiu a Revolução de 1930. Nessa toada, a edição do Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, instituiu o governo provisório da revolução e efetivamente substituiu a Constituição de 1891 – derradeiramente afastada com a Constituição de 1934.

Em termos regimentais dos critérios para a ordem de julgamento, o período que abrange o começo do governo de Vargas até 1937 assinalou idas e vindas quanto ao marco definidor da antiguidade necessária à definição de prioridade para o julgamento dos feitos. Em 1931, em observância ao decreto de Getúlio, foi acrescido ao texto regimental que, em cada espécie e classe, os feitos seriam julgados na ordem de antiguidade (Decreto n. 19.656, art. 9º) e, posteriormente, pelo número respectivo. Em relação aos feitos de classe diversa, pela entrada no Tribunal, sendo incumbência do relator pedir preferência nos casos criminais em que lhe aparentasse ser manifesta a procedência (Decreto n. 20.106, art. 6º).

Como mais uma exceção à ordem de antiguidade, o Decreto nº 21.976, de 18 de outubro de 1932, concedeu preferência aos recursos interpostos perante o STF em que fossem interessados a União, os Estados ou suas fazendas quando o Procurador Geral da República assim o requeresse. Nos termos do decreto editado no Governo Provisório de Getúlio, houve determinação para que o requerimento fosse dirigido ao presidente do

⁹⁸ FGV. CPDOC. **Anos de Incerteza (1930 - 1937) > No país dos tenentes**. Disponível em: < <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PaisDosTenentes> >; Acesso em: 16/06/2018.

⁹⁹ De 3 de fevereiro de 1931.

¹⁰⁰ De 13 de junho de 1931.

Tribunal que, em procedimento vinculado, deveria incluir o recurso em primeiro lugar da pauta da primeira sessão. Assim, parcela relevante de um poder discricionário estava submetido à apreciação única do Procurador-Geral da República, o qual poderia ultrapassar quaisquer itens da pauta.

A justificativa que acompanha o Decreto assinado por Getúlio Vargas foi externada nos seguintes termos: “por sobrelevar o interesse público ao particular, cumpre sempre ampará-lo com a maior eficiência, assegurando a preferência dos mesmos julgamentos quando for conveniente”. Quando estabelecida essa alteração, o cargo em questão era exercido por um Ministro dos quadros do Supremo, no entanto, a Constituição Federal de 1934 excluiu a nomeação do Procurador Geral dentre os juízes do Tribunal e a Constituição de 1937 manteve tal exclusão.

Em 1932, no contexto do governo provisório em que o Supremo e o país estavam insertos, a medida se amoldaria cabível e, a princípio, tenderia a valorizar a superioridade arbitral do chefe da União, ainda em detrimento do Supremo nos casos que versassem sobre as questões de interesse dos entes políticos. Para tanto, oferecia aos poderes dos interventores federais nos estados que foram nomeados por Vargas, e ao próprio Presidente, uma apreciação possivelmente célere dos interesses do governo central, como forma de manter alijada sua atribuição constitucional. A ordem de preferência não parece desprovida de sentido quando justaposta aos interesses predominantes do Governo Provisório, instrumento que concentra ainda mais a tarefa de resolução de conflitos, inclusive políticos, embora normativamente prevista, que continuava sem amparo fático e cujo escopo havia se tornado o interesse público, diferente do alvo na República Velha.

Além disso, embora a Constituição já previsse a competência dos tribunais para a elaboração de seus regimentos internos, a medida traduz uma intervenção na gerência interna do órgão de cúpula do Judiciário, ultrapassando a barreira a desmandos externos que o próprio Tribunal havia erguido em 1904. No Decreto n. 19.398, de 1930, os artigos alusivos ao Judiciário excluíram a apreciação judicial dos atos do Governo Provisório ou dos interventores federais, que posteriormente se somaram à preferência na pauta. Esta conjugação serviu como garantia de que não somente o governo estaria imune a qualquer repressão judicial por seus atos, mas também o STF atuaria rapidamente na defesa dos interesses que estivessem revestidos de cariz público.

Modificações jurídicas como esta, de amplitude dos poderes fixados ao Presidente da República, versam sobre “o reconhecimento da autoridade do poder de fato que havia

apossado do governo com a revolução do mês anterior, e a atribuição de poderes quase ilimitados ao Chefe do Governo Provisório”.¹⁰¹

Embora o decreto nº 19.398 prevísse expressamente que o Judiciário exerceria suas funções nos moldes da legislação em vigor, alterável de acordo com os poderes instituídos pelo decreto, já havia estudos sobre a importância de reestruturar as relações jurídicas e o Judiciário, que culminaram, inclusive, com a Comissão Legislativa instituída com esse propósito.¹⁰² Aquela discricionariedade conferida ao Executivo, sem qualquer controle judicial, era exercida com a suspensão das garantias constitucionais e com a criação do Tribunal Especial ainda em 1930, competente para o processo e julgamento dos crimes políticos e outros identificados na lei que o organizara.¹⁰³

Do mesmo modo, o governo interviu diretamente no Supremo Tribunal Federal por meio do Decreto n. 19.656, o qual reorganizou a Corte, estabelecendo regras para abreviar seus julgamentos e reduzir o número de Ministros para apenas onze – determinação mantida na Carta Política de 1934. No período, seis Ministros da Corte foram aposentados, inclusive o Presidente em exercício, Godofredo Cunha. Então, entre 1930 e 1934, Vargas nomeou 7 Ministros para ocuparem seus respectivos cargos.

A situação política que sustentava a excepcionalidade na condução do país deu sinais de esgotamento já em 1933, ante o descontentamento das forças políticas regionais e quando foram convocadas eleições para a Assembleia Nacional Constituinte que elaboraria a nova Constituição.¹⁰⁴ Convocada a Assembleia, termo final do prazo de duração do Governo Provisório previsto no decreto instituidor do regime, a Constituição dela resultante pôs fim aos poderes discricionários de Vargas.¹⁰⁵

Foi promulgado, então, o texto constitucional da ordem democrática. Segundo a historiadora Emília Viotti da Costa, o texto balizou a estruturação de políticas sociais de

¹⁰¹ DEL PICCHIA, Lúcia Barbosa. **Estado, democracia e direitos na crise do constitucionalismo liberal: uma comparação entre o pensamento jurídico francês e o brasileiro**. São Paulo, 2012, 433 f. Tese de doutorado - Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo., p. 195.

¹⁰² SCHWAITZER, Lenora de Beaurepaire da Silva. **A Justiça Federal na era Vargas**. Rio de Janeiro, 2012, 155 f. Dissertação de mestrado profissional - Programa de Pós-Graduação em história, política e bens culturais - Fundação Getúlio Vargas., p. 28-29.

¹⁰³ COSTA, Emília Viotti da. **STF: O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. São Paulo: IEJE, 2001, p. 66.

¹⁰⁴ FGV. CPDOC. **Anos de Incerteza (1930 - 1937) > No país dos tenentes**. Disponível em: < <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PaisDosTenentes> >; Acesso em: 16/06/2018.

¹⁰⁵ ABREU, Alzira Alves de. Getúlio Dornelles Vargas. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em: < <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/getulio-dornelles-vargas> >; acesso em: 18/06/2018.

proteção ao trabalhador, à infância, à maternidade, saúde e educação.¹⁰⁶ A Carta também inovou ao conferir eficácia contra todos às decisões emanadas do controle de constitucionalidade do Supremo sobre as leis e atos normativos, tendo em vista a competência do Senado para suspender, no todo ou em parte, as leis e atos declarados inconstitucionais na via incidental.¹⁰⁷

Todavia, sob a égide da nova Constituição, o Judiciário não poderia se imiscuir em atividades relacionadas a poderes discricionários do Executivo e do Legislativo, eminentemente políticas, cuja incompetência da justiça somente poderia ser afastada, nessas hipóteses, quando o direito privado violado fosse o objeto principal da demanda.¹⁰⁸ Tratava-se de determinação constitucional não estipulada em 1891, consagrada apenas a partir de 1934.

A influência de Vargas foi percebida também no Regimento Interno quanto à referida ordem de antiguidade de julgamento, sendo por imposição do ditador que o marco inicial de contagem foi novamente alterado para se observar a ordem de antiguidade no julgamento das causas, quanto possível e sem prejuízo do serviço (Decreto-Lei nº 6 de 1937, art. 4º, §3º). Em suma, era esse modelo de pauta, composta quase exclusivamente por antiguidade, que vigorava no STF até 1937.

2.2.3. De 1937 a 1940: a ditadura do Estado Novo

Em 1937, se iniciou um novo período no governo de Getúlio, enunciado como a ditadura do Estado Novo, com a chancela da Constituição de 1937. Ela foi sucessora dos regimes de exceção em vigor de novembro de 1935 a julho de 1937¹⁰⁹, lapso dividido em estado de sítio e de guerra, respectivamente. A Constituição de 1937 propunha um governo centralizador e autoritário ao avocar para o Executivo atribuições do Legislativo

¹⁰⁶ COSTA, Emília Viotti da. **STF: O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. São Paulo: IEJE, 2001, p. 80-81.

¹⁰⁷ ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Idesp: Editora Sumaré; Fapesp; Educ., 1997, p. 82.

¹⁰⁸ CASTRO, Araújo. **A Constituição de 1937**. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1938, p. 206.

¹⁰⁹ MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Repressão política e usos da Constituição no governo Vargas (1935-1937): A segurança nacional e o combate ao comunismo**. Brasília, 2011, 219 f. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito - Universidade de Brasília., p. 32.

e ao praticar medidas autoritárias tradicionais brasileiras combinadas com a propaganda da doutrina “estadonovista”.¹¹⁰

Os sinais de autoritarismo surgiram ainda sob a vigência da Constituição de 1934, que tentara conciliar liberalismo e social-democracia, e puderam ser vistos na radicalização operada pela Lei de Segurança Nacional de 1935 em face daqueles que ousassem se insurgir contra a ordem estabelecida, especialmente os comunistas.¹¹¹ Nos estados de guerra e de sítio em que essa legislação era aplicada, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orientava pela sobreposição do interesse público em relação ao privado, sendo o público lido como “interesse de Estado privatizado nas mãos dos detentores do poder”.¹¹²

Para legitimar o golpe, a Carta foi elaborada pelo ditador com o apoio de Francisco Campos, jurista aliado a Vargas e responsável pelo projeto que, na organização do plano federal, conferia poderes excepcionais ao Presidente da República e dava destaque ao Executivo em detrimento do Legislativo e do Judiciário.¹¹³

A despeito da aquiescência judicial com a estruturação de interesses que se perfazia antes da consolidação do golpe, o Judiciário não foi poupado das novas restrições impostas. Na Constituição, que nem menciona a existência de três poderes de Estado e sua independência, foi extinta a justiça federal e a decisão resultante da competência do STF de interpretar a constitucionalidade de leis poderia ser suplantada, a juízo do Presidente da República,¹¹⁴ a partir da confirmação por três quintos dos votos do Parlamento.¹¹⁵

¹¹⁰ FGV. CPDOC. **Diretrizes do Estado Novo (1937 - 1945) > Estado Novo e fascismo**. Disponível em: < <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/EstadoNovoFascismo> >; Acesso em: 16/06/2018.

¹¹¹ COSTA, Emília Viotti da. **STF: O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. São Paulo: IEJE, 2001, p. 80-83.

¹¹² MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Repressão política e usos da Constituição no governo Vargas (1935-1937): A segurança nacional e o combate ao comunismo**. Brasília, 2011, 219 f. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito - Universidade de Brasília., p. 168.

¹¹³ ABREU, Alzira Alves de. Francisco Luís da Silva Campos. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em: < <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/francisco-luis-da-silva-campos> >; acesso em: 16/06/2018.

¹¹⁴ A determinação estava contida no parágrafo único do art. 96 da Constituição de 1937: “No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento: se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal.”

¹¹⁵ ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Idesp: Editora Sumaré; Fapesp; Educ., 1997, p. 84-88.

Vargas realizou importante intervenção direta no funcionamento do Supremo por meio do Decreto Lei nº 6, entre 1937 e 1940, determinando que a composição da agenda não estava mais estritamente vinculada à agenda por meio expressão “quanto possível e sem prejuízo do serviço” que se fez presente na condução dos trabalhos, um critério vago a ser preenchido unipessoalmente, pelo presidente do Tribunal.

Os Ministros cuidaram de analisar a questão dos efeitos do Decreto-Lei sob o viés meramente organizacional na 3ª Sessão Administrativa, em 19 de novembro de 1937, diante da dificuldade sentida pelo presidente em mandar organizar a pauta para a sessão seguinte, porque a existência de prazo que determinava a publicação dos relatórios cinco dias antes da sessão para o julgamento dos feitos com dia tornava impraticável e retardaria os respectivos. A questão de ordem proposta pelo Ministro Costa Manso para resolver o problema foi parcialmente aceita pelo Tribunal, que, diante da impossibilidade de se revogar o conteúdo do art. 4º, §3º da lei, de julgamento era expresso, optou por sustar seus julgamentos, delegando ao presidente a incumbência para resolver a dificuldade.¹¹⁶

Ainda, antes de aprovada a resolução interna de 1937, que consolidou no Tribunal a criação de duas turmas, em observância ao que dispunha o Decreto-lei nº 6, o tal decreto também determinou os dias da semana para a realização de sessões, em que estava sedimentada destinação mais específica para processos com preferência. Deste modo, com a redação a partir de 1920, o art. 29 do decreto previa que as sessões de segundas-feiras eram reservadas ao julgamento de habeas corpus, conflitos de jurisdição e recursos criminais e, na ausência destes, ao de outros feitos que tivessem preferência pelo regimento.

Claro que houve uma guinada na ordem de julgamento dos processos, extremamente rígida e vinculada à antiguidade da chegada à Corte. As exceções demonstram que a opção adotada inicialmente era superável em situações altamente restritas, com pouca ingerência do Presidente sobre as matérias ou processos a serem votados. A alteração substancial ocorreu a partir de 1937, com a nova exceção de que a ordem de antiguidade poderia ser observada, “quanto possível, e sem prejuízo do serviço”.

¹¹⁶ BRASIL. Diário da Justiça. Estados Unidos do Brasil. 20 de novembro de 1937, Anno XII, n. 266, p. 5738. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/1909/1937_novembro_20.pdf>

2.2.4. Poder da Presidência

Dentre as modificações posteriores à redação original de 1909, foi inserida mais uma norma de celeridade no STF, uma vez que passou a ser competência do Presidente do Tribunal a organização dos trabalhos, de acordo com os demais ministros, para obter o mais rápido julgamento das causas (Decreto N° 19.656, art. 8°), que não se renovou nas disposições sucessivas. Nessas circunstâncias, a pretensão de celeridade firmada pelo Presidente da República, um agente exógeno, na organização dos feitos do Supremo demarca um caráter dúplice do conceito de celeridade: em uma perspectiva, pode alcançar a agilidade e rapidez na prestação jurisdicional enunciadas pelo decreto e, em outra, marca uma ingerência nos trabalhos da casa, sobre quem reside o encargo de estabelecer a maneira mais adequada de organizar internamente quando os serviços jurisdicionais são prestados.

Não há registros de discussão sobre a específica norma de celeridade imposta na ata da décima terceira Sessão Administrativa do Plenário, em 9 de abril de 1931, a primeira que versava sobre a reforma do regimento após o Dec. n° 19.656. Há, apenas, a aprovação dos serviços para compatibilizar o decreto quanto à organização das sessões de julgamento em classes diárias e publicação de acórdãos. Nela, não foi consignada qualquer oposição por parte dos Ministros.¹¹⁷

Essa organização refere-se ao quanto disposto no Decreto n° 19.656, que criou Turmas no Supremo e determinou a realização de quatro sessões semanais, no mínimo, enquanto não esgotada a pauta das causas com dia (art. 7° do referido Decreto). Ou seja, marcada a data para decidir a causa, a marcação deveria ser cumprida, inclusive sem que o relator ou revisor de causas já com dia para julgamento fosse substituído no caso de este haver se tornado Presidente da Corte (art. 13). Nos regimentos e alterações posteriores, a determinação foi mantida somente se o Ministro houvesse lançado relatório ou apostado o seu visto.

Conforme Castro Nunes,¹¹⁸ ocorreu, em uma visão da economia interna, na divisão do Supremo em turmas, uma tentativa de desobstruir o fluxo de processos no Tribunal, a

¹¹⁷ BRASIL. DIÁRIO DA JUSTIÇA. Estados Unidos do Brasil. Anno VI, sexta-feira, 10 de abril de 1931, n. 83. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/1909/1931_abril_10.pdf >; Acesso em: 18/06/2018.

¹¹⁸ NUNES, Castro. **Teoria e Prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1943, p. 184-187.

despeito de as Constituições anteriores marcarem a necessidade de funcionamento em plenitude. Assim, provisoriamente, os processos acumulados seriam julgados por turmas de formação variável, em que relator e revisor seriam os Ministros que já haviam apostado o visto nos autos com mais outros dois magistrados e, dessa maneira, havia juízes sem voto quando do julgamento dos processos em turma. Para Castro Nunes, essa seria uma medida emergencial, adotada apenas nas hipóteses em que o volume de trabalho exigisse. Entretanto, de instrumento excepcional, a cisma por turmas passou a ser a regra nos regimentos de 1970 e 1980.

As reformas de 1937 promovidas pelo Executivo também excluíram os critérios de gestão compartilhada da pauta, consubstanciadas na possibilidade de circunstâncias extraordinárias terem aptidão para interferir na ordem de julgamento dos demais processos. Em vista disso, houve concentração de poderes no presidente na condução da ordem do dia, que antes também se estendiam ao Plenário.

De um ponto de vista amplo, a supressão de poderes do Plenário para a definição da agenda se encontra no bojo maior de alterações que se iniciou com a preferência automática em primeiro lugar da pauta decorrente do requerimento do Procurador Geral da República nas causas em que litigassem União, estados e suas fazendas, em 1932, e com a modificação da ordem de julgamento no Decreto-Lei nº 6, de 1937, que não seguiria apenas o critério de antiguidade.

Vê-se que, em sutil substituição dos mecanismos Colegiados outrora utilizados pelo Supremo para reafirmar sua autonomia perante os demais poderes e fixar as funções administrativas de seus membros, foi privilegiada a concentração unipessoal de ferramentas para a definição da pauta. Diante dos poderes que o Supremo procurava reafirmar desde 1904, havia ali uma potencial utilização desses utensílios burocráticos de formulação da agenda como manobra para prejudicar os interesses do regime, colocando à disposição critérios que beneficiassem as intenções do Executivo em litigância na Suprema Corte. A isso se somava a possibilidade, a partir da Lei nº 2.770, que conferia ao Presidente da República o poder de nomear e manter na função, por tempo indeterminado, o presidente e o vice da Corte, escolha de tais membros que competia ao Plenário.

A modificação dá impulso a uma reversão na gestão de interesses do Tribunal. Fazer com que o ocupante de um cargo seja investido ou destituído *ad nutum* e atribuir a ele a competência de pautar quaisquer matérias, unipessoalmente, acaba por centralizar o controle sobre a atividade interna. Essa nova disposição retira o ônus de negociar ou

prever as atuações de todos os componentes do tribunal nos processos com matérias de fundo desfavoráveis, cujo modelo de consenso impõe combinações variadas e talvez imprevisíveis, além de revestir a decisão sobre o manto do Colegiado, despersonalizando a definição da agenda. Ao retirar esse ônus, também permite o controle e a previsibilidade das atuações de apenas uma pessoa, de modo que um comportamento contrário ao esperado daquele nomeado inicialmente resulta em destituição. Daí, pode ocorrer novo arranjo em torno de um personagem distinto que coopere mais com os interesses do Executivo. Caso contrário, é possível que o processo se repita.

Ainda que não houvesse o robustecimento expressivo dessas atribuições individuais a partir de 1937, vigorava desde 1934 uma nova maioria no Colegiado, em que todos os 7 Ministros designados pelo governo provisório entre 1930 e 1934 sequer foram sabatinados pelo Senado.¹¹⁹ Assim, dado o parco controle sobre aqueles novos integrantes do Tribunal, lastrear-se nas decisões tomadas pelo Colegiado não poderia se consolidar como garantia plena de que a organização interna dos julgamentos seria orientada sem interferência das prioridades do Executivo.

Apesar de ser uma constatação de difícil comprovação, algumas características da Suprema Corte do período revelam que, além de serem sete ministros nomeados pelo governo, dois deles exerceram a função de interventor federal; a maioria exercia anteriormente cargos ligados à magistratura ou à função política; as regras por ele utilizadas revestiam-se de excepcionalidade e o contexto histórico abria pouca margem para que a decisão fosse efetivamente livre, dadas as sucessivas intervenções que Vargas promovera.¹²⁰

2.2.5. Poder do Relator

A redação original do art. 64, de 1909, previa que o relatório indicado pelo Ministro responsável consistisse em mera “exposição” verbal em Mesa, sem maiores formalidades, de modo que o texto foi alterado em 1914 para exigir uma exposição resumida feita por

¹¹⁹ RÍO, Andrés del. La era Vargas y latrajectoriadel Supremo Tribunal Federal de Brasil: un análisis histórico institucional 1930-1945. Passagens. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, vol. 7, no. 2, maio-agosto, 2015, pp. 298-320, p. 305.

¹²⁰ ABAL, Felipe Cittolin. Getúlio Vargas e o Supremo Tribunal Federal: uma análise do habeas corpus de Olga Prestes. **Antíteses**, v. 10, n. 20, p. 881-900, jun./dez. 2017, P. 891.

escrito. Sucessivamente, o CPC/1939 impôs a necessidade de elaboração do voto por escrito, dispensada apenas na inexistência de revisor (art. 874, §1º, CPC).¹²¹

A despeito de seu predecessor não consignar as situações de demora imputáveis ao Ministro, embora o fizesse quanto aos serventuários, o Regimento de 1909 instituiu expressamente o prazo geral de sessenta dias para que cada membro, inclusive o relator, estudasse a causa, afora os prazos regimentais mais curtos. Em caso de desrespeito ao tempo, o ministro deveria indicar as razões justificativas da demora ao lançar seu visto nos autos (art. 49). O lapso em questão foi reduzido para 30 dias ainda em 1931, por meio do Decreto n. 19.656, determinação que incorporada ao Código de Processo Civil de 1939 – Decreto-Lei nº 1.608 –, em seu artigo 873.

Aqui, Vargas novamente adotou medidas que afetaram diretamente os poderes dos Ministros ao se organizarem para os julgamentos, tendo em vista que a atuação do relator, por exemplo, não mais se voltava ao que o Colegiado estipulava, mas ao que um agente exógeno definia

2.2.6. Pedido de vista

Em 1909, a determinação do Regimento interno de 1891 se manteve (art. 52), de modo que o pedido de vista continuou limitado ao adiamento apenas até a sessão seguinte ao requerimento.

2.3. Regimento Interno de 1940

No bojo das alterações promovidas pelo Código de Processo Civil (CPC) de 1939, mais um capítulo foi inserido nas sucessivas modificações regimentais do Supremo. O Regimento vigente a partir de 1940¹²² retomou a redação inicial de 1909 para que a ordem de julgamento por antiguidade fosse a regra, inclusive com as mesmas exceções.¹²³ Desse

¹²¹ MELLO, Augusto Cordeiro de. **O processo no Supremo Tribunal Federal: notas jurisprudenciais ao Regimento Interno**. Vol. II. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1964., p. 156.

¹²² BRASIL. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal de 1940. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/REGIMENTOINTERNO1940.PDF>>.

¹²³ “(...) Art. 49. Excetuados os casos previstos nos artigos antecedentes, a ordem de antiguidade, para o julgamento, somente poderá ser alterada: a) quando não estiver presente algum dos juízes do feito; b) na iminência de ausência prolongada de algum dos Ministros por licença ou outro motivo; c) quando, por impedimento de algum dos Ministros presentes, não houver número para o julgamento do processo; d) quando ocorrer alguma circunstância extraordinária, que a exija, a juízo do Tribunal.

modo, retirou-se a exceção – que durou apenas três anos – sobre a observância da ordem de antiguidade sempre que fosse possível e sem o prejuízo do serviço.

Ainda, definiu-se, no art. 60, ordem de julgamento dos feitos dentro da mesma sessão e conforme a competência, quer fosse do Pleno, quer fosse das Turmas. Para os feitos de trâmite do Plenário, os habeas corpus encabeçavam a lista dos processos inclusos em pauta, que se findavam com o julgamento de embargos.

Corroborando o quanto disposto no art. 49, o art. 61 do regramento reiterava expressamente que, nas hipóteses em que não houvesse definição regimental para que se realizassem na primeira sessão ou imediata, os julgamentos deveriam obedecer à rigorosa antiguidade dos feitos, em relação aos da mesma classe. Antiguidade contada da data do preparo ou, se não fosse o caso, do termo de recebimento. Assim, o rigor quanto à ordem voltou a ser a tônica na organização interna do Tribunal, após breve período em que poderia ser superada caso o parâmetro temporal fosse vislumbrado como um obstáculo.

Na ausência de consignação formal em ata que indicasse as razões de o Regimento de 1940 suprimir a alta discricionariedade do Presidente da Corte¹²⁴, nos socorremos ao contexto político institucional para prosseguir com a análise. Desse modo, por mais que a ditadura do Estado Novo tenha se perdurado no período de transição entre as duas normas internas – e, inclusive, sendo a responsável pela edição do diploma processual civil a que o Tribunal se adequou –, o resquíio das intervenções autoritárias operadas na Corte, ainda oriundas do governo de Vargas, adentrou o período democrático. À vista das características que regiam o período varguista, centralizador e autoritário ainda nas fases iniciais do regime, e repressivo diante de liberdades civis no Estado Novo,¹²⁵ os decretos assinados pelo ditador representavam o propósito de interferência não apenas na esfera privada dos cidadãos, como também na organização institucional em que seu governo se apoiava, a exemplo das aposentadorias compulsórias de Ministros do STF, a redução do número de Ministros de quinze para onze, redução do prazo de análise concedido ao relator e da discricionariedade do presidente para a elaboração da pauta, sendo as duas últimas incorporadas na via regimental.

¹²⁴ Como indicado na introdução, delimitamos o espaço temporal para a requisição da ata da Sessão Administrativa que aprovou o regimento de 1940, pois no site do Tribunal consta apenas a publicação na íntegra do texto, sem qualquer ata do mesmo ano. Contudo, obtivemos da Seção de Arquivo do STF a seguinte informação: “Quanto às sessões de 1940, o que está no site é exatamente a publicação da ata”.

¹²⁵ LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. **História Econômica e Social do Brasil: O Brasil desde a república**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 90.

Não se trata de um resquício apenas em face da ordem de inclusão e condução dos processos – que restou extirpada quando da elaboração do novo texto de 1940 – e, sim, sob uma perspectiva ampla, de ligação a algumas normas que haviam se assentado na estrutura institucional, como o quantitativo de Ministros reduzido para onze (Decreto 19.656) nas Constituições subsequentes.¹²⁶

Com a renúncia de Vargas ao cargo no ano de 1946 e a convite de uma comissão de oficiais-generais, José Linhares decidiu aceitar a incumbência proposta pelos militares ao Ministro, após consultar por telefone os demais colegas de Tribunal. Com o apoio das Forças Armadas, o Ministro assumiu o cargo de Presidente da República e nomeou Moutinho Ribeiro da Costa para a chefatura da polícia do Distrito Federal – cargo que dera azo à renúncia de Vargas -,¹²⁷ posteriormente o Ministro presidente do Supremo à época do Golpe militar de 1964. Assim, restaurada a democracia, firmou-se um espaço livre de coação direta do Executivo sobre o STF, o que reflete na elaboração de sua pauta.

Em 1964, Augusto Cordeiro de Mello, em seu livro intitulado “O processo no Supremo Tribunal Federal”, teceu diversas referências ao Regimento Interno, formando notas jurisprudenciais ao texto. Ele exercera o cargo de oficial de secretaria em 1937, enquanto funcionário do Tribunal e ao organizar suas notas diante do tema da ordem de serviços na Corte, o autor expôs peculiaridades relevantes sobre os julgamentos. Dentre elas, listou o fato de que, em 9 de abril de 1946, o Ministro Orozimbo Nonato, enquanto Presidente da 2ª Turma da Corte, decidiu não julgar os feitos presentes na pauta do dia, tendo em vista que a mesma não havia sido publicada no prazo de 48 horas, exigido pelo art. 874, § 3º, do CPC/1939. A questão da publicidade da pauta era tratada com rigor pela Corte, como no caso em que se decidiu pela nulidade do julgamento na hipótese de o feito não atender à publicidade imposta (acórdão de 27 de janeiro de 1950 no Recurso Extraordinário nº 12.721 – DJ de 28-12-1951, p. 5063).¹²⁸

Os dois julgamentos ilustram que a disponibilidade do presidente acerca da elaboração da agenda estava condicionada aos requisitos que lhe conferissem validade, enquanto ato eminentemente burocrático, cujos efeitos seriam regularmente produzidos a

¹²⁶ Arts. 97, da Constituição de 1934; 73, da CF/1937; 98, da CF/1946; art. 101 da CF/1988. Excetua-se da perpetuação de onze Ministros o período compreendido entre o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, e o Ato Institucional nº 6, de 1º de fevereiro de 1969, uma vez que o primeiro aumentou o número de membros para dezesseis.

¹²⁷ RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal: 1930 – 1963**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002., p. 44

¹²⁸ MELLO, Augusto Cordeiro de. **O processo no Supremo Tribunal Federal: notas jurisprudenciais ao Regimento Intern**. Vol. II. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1964., p. 151.

partir do atendimento a regras de divulgação dos julgados. Nessas situações, é possível notar que o Supremo reconhece um limite à sua autonomia na distribuição de funções administrativas.

Do mesmo modo, a discussão e reações sobre os poderes da Corte para editar seu regramento, enquanto órgão colegiado, merecem atenção e puderam ser observadas no caso das regras sobre o debate oral entre as partes nos julgamentos dos processos. A questão consistia, em linhas gerais, na concessão, por meio do Decreto nº 938 de 1902, de debate oral das partes apenas em apelações e embargos, decreto esse que também estipulou faculdade ao Tribunal para a fixação de outras oportunidades para o uso da palavra por advogado. Tal determinação foi acolhida na primeira redação do CPC/1939. Contudo, em face da superveniente Lei 2.970, de 1956, que determinou a concessão da palavra às partes do litígio em quaisquer classes processuais, à exceção dos embargos de declaração, a Turma apreciou caso de sua competência no dia imediatamente posterior à vigência da lei e seu Presidente calcou-se na inconstitucionalidade do ato normativo para remetê-lo ao Tribunal Pleno. Para tanto, a arguição foi levantada sequer tendo ocorrido por iniciativa das partes e enviada como providência indispensável à própria regularidade dos julgamentos da Turma.¹²⁹

Já em Plenário, o Tribunal se manifestou por maioria, em 30 de novembro de 1956, decorridos 6 dias da vigência, pela inconstitucionalidade da lei. Nessa ocasião, os Ministros também trataram da iniciativa das partes interessadas para a arguição de inconstitucionalidade e concluíram que não era situação em que o Judiciário decidiria apenas por provocação, pois não eram interesses das partes e, sim, alteração imediata e profunda do Regimento, em face de lei superveniente.¹³⁰

Vale transcrever o voto, nesse julgamento, do Ministro Edgard Costa, presidente da Comissão de Regimento e que falou também em seu nome ao declarar a inconstitucionalidade da lei sob análise¹³¹:

“A Lei número 2.970 realmente subverte a ordem que, tradicionalmente, por todos os tribunais, tem sido observada no exame dos feitos submetidos ao seu julgamento. Matéria, por isso mesmo, essencialmente regimental, não importava que sobre ela dispusesse, como o fez, o Código do Processo, editando a regra do art. 875, já adotada em todos os regimentos internos dos tribunais, e que continuou a sê-lo, não por força dêle. Baralhando, porém, - com manifesto prejuízo para a boa ordem dos trabalhos, - as fases do julgamento, - a da discussão da causa pelas partes, com a da discussão-votação pelos

¹²⁹ Idem; p. 158.

¹³⁰ Ibidem; p. 159.

¹³¹ Ibidem; p. 158 e 159.

juízes, **contrária à Lei n. 2.970 frontalmente, não apenas aquela tradição dos julgamentos coletivos, mas a própria autonomia interna dos Tribunais, no que diz respeito à sua competência privativa para esclarecer as normas a seguir na marcha de seus trabalhos**, através [d]os seus regimentos, cuja elaboração, por preceito constitucional (art. 97, II) lhes cabe, livres de interferência de outros poderes. Já o disse, - e como sempre com muito acêrto, o eminente Ministro Costa Manso, que – ‘as leis do processo não devem ocupar-se dos atos da economia interna dos Tribunais, análogos aos que as Câmaras do Parlamento regulam nos seus respectivos regimentos’ (O Processo na 2ª Instância, I, - 19). Ora, - como afirmei, - **as normas a observar nas sessões, relativas à apresentação, discussão e votação dos feitos submetidos a julgamento não são normas processuais propriamente, mas disposições que visam à [sic] uma melhor ordem e regularidade dos trabalhos, matéria, assim, de natureza regimental**. Se é da competência privativa dos Tribunais a elaboração dos seus regimentos internos, por fôrça do citado art. 97, n. II, da Constituição Federal, - a Lei n. 2970, de 24 do corrente, dispondo, como dispõe, sôbre matéria intrinsecamente regimental, contraria aquêle preceito constitucional, pelo que lhe nego execução.” (grifamos)

O voto se apresenta quase como um novo manifesto sobre a autonomia do Supremo em escolher as normas que mais lhe aprouverem na condução dos trabalhos, tal qual ocorrera nas oportunidades de 1891 e 1904. O diferencial, aqui, é a existência de lastro constitucional expreso acerca dos responsáveis por arquitetar a marcha processual e a economia interna.

2.3.1 Poder da Presidência

Vargas, em 1931, editou decretos-lei significativos, como o de nº 19.656, que reorganizava provisoriamente o Supremo Tribunal Federal, estabelecendo regras para abreviar os seus julgamentos, instituindo o serviço de taquigrafia, e ainda reduzia para 11 o número de Ministros. O Decreto-lei nº 19.711 do mesmo Governo Provisório, aposentou 6 (seis) Ministros da Corte e, por fim, com os de nº 20.106 e 20.381, foi modificada e completada a reorganização provisória do Supremo Tribunal Federal e tratado o julgamento na Corte em casos de empate na votação.

Em 11 de novembro de 1940, Getúlio Vargas determinou a publicação do Decreto-Lei nº 2770, o qual conferia ao Presidente da República o poder de nomear o Presidente e o Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal, por tempo indeterminado, dentre os

seus membros.¹³² Não fosse a modificação regimental de fevereiro de 1940, o Presidente da República possuiria poderes indiretos expressivos sobre a definição da pauta, tendo em vista o poder de nomear diretamente o presidente do Tribunal e que as alterações do Decreto-Lei nº 6 submetiam ao crivo desse agente a discricionariedade acerca da inclusão de processos em caráter excepcional, em detrimento da antiguidade.

Embora a influência sobre os Ministros seja de difícil comprovação, é interessante observar a ponderação da historiadora Emília Viotti da Costa sobre o relacionamento entre Getúlio e a Corte¹³³:

“Diante desse rol de ministros que ocuparam lugar no Supremo Tribunal Federal graças à indicação do presidente Vargas, é possível concluir: ou era ele mais liberal do que se tem dito e tolerava uma relativa diversidade de opiniões, ou os ministros partilhavam até certo ponto de suas ideias, ou pelo menos estavam dispostos a atuar dentro das limitações que lhes foram impostas durante o Estado Novo. Por meio de várias medidas, Vargas reduziu a competência do Supremo, transformando-o, de certo modo, em um instrumento do regime.”

Ademais disso, a influência direta do Presidente sobre o Supremo – além dos magistrados vitaliciamente empossados nos cargos – duraria apenas mais seis anos durante a vigência do regimento de 1940.

Já em 1946, o Decreto-Lei nº 8.561, feito pelo Presidente da República em exercício, o Ministro Presidente do STF, José Linhares, restaurou a eleição para Presidente e Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal por seus próprios Ministros. Além disso, o Ministro, escolhido por Getúlio Vargas para a vaga na Corte, foi o responsável pela transição do país para o regime democrático após a deposição do ditador, editando uma série de normas com o fito de recompor a democracia, sendo tanto o referido decreto quanto a garantia das eleições do ano de 1945.

Augusto Cordeiro de Mello ainda interpretou os dispositivos relativos à preferência para julgamento (os arts. 62 e 63 do Regimento). Para o autor, diante da norma que impunha ao Relator o pedido de preferência para causas criminais reputadas urgentes, ao Procurador-Geral da República o pedido de preferência para o julgamento dos feitos em que a União fosse parte e, para ambos os atores, também em mandado de segurança, competia ao Presidente do Tribunal ou das Turmas a concessão de preferência do feito

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Secretaria de Documentação. **Casa da Suplicação do Brasil, Supremo Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal** (legislação e documentos referentes a esses tribunais, em ordem cronológica). Brasília: 1998, p. 124.

¹³³ COSTA, Emília Viotti. STF: O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2006, p. 76 *apud* ABAL, Felipe Cittolin. Getúlio Vargas e o Supremo Tribunal Federal: uma análise do habeas corpus de Olga Prestes, **Antíteses**, v. 10, n. 20, p. 881-900, jun./dez. 2017, p. 891.

requerida por Relator ou Procurador Geral (a este último, implicitamente). Assim, o requerimento de ordem de preferência advindo das partes interessadas em circunstância extraordinária (art. 49, “d”) era o único sujeito à concessão de competência do Tribunal e da Turma. Em síntese, a ordem de antiguidade somente poderia ser suplantada por decisão de competência dos presidentes e, na hipótese específica de requerimento das partes, a alteração da ordem estava vinculada ao juízo do Tribunal, enquanto órgão colegiado.¹³⁴

2.3.2. Poder do Relator

O período regimental de trinta dias para o estudo da causa por cada membro se manteve no Regimento de 1940, por se coadunar com o CPC/1939, embora tenha sido retirada qualquer possibilidade de justificativa para eventual extrapolação do prazo.¹³⁵ Do mesmo modo, a regulamentação de com prazo de trinta dias foi trasladada ao Regimento Interno de 1970 nos exatos moldes de seu antecessor e, continuamente, no de 1980.

Assim, o prazo introduzido pelo decreto nº 19.656 do Governo Provisório de Vargas no texto regimental aprovado em 1909, agora reduzido à metade, se perpetuou nos textos subsequentes, até os dias atuais. Sendo prazos respeitados ou não pelos Ministros, quando investidos na função de relatores, o fato é que suas origens remontam a um período de intervenção direta do Executivo federal sobre a Corte.

2.3.3. Pedido de vista

Com a modificação regimental de 1940, o prazo se manteve quanto ao adiamento para a sessão seguinte, caso o pedido fosse feito durante o julgamento da causa¹³⁶. Assim, a vista dos autos não ensejava, necessariamente, a preferência do processo sobre os outros com dia marcado na pauta – como ocorria com os demais suspensos em virtude do adiamento – para o qual o caso aguardaria a devolução dos autos no prazo de cinco dias por quem os requisitou. Essa prática passou a integrar o texto do regulamento interno do Tribunal por adequação ao CPC/1939.¹³⁷

¹³⁴ MELLO, Augusto Cordeiro de. **O processo no Supremo Tribunal Federal: notas jurisprudenciais ao Regimento Interno**. Vol. II. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1964., p. 155

¹³⁵ Art. 53 do Regimento Interno de 1940.

¹³⁶ Art. 66 do Regimento interno de 1940

¹³⁷ Art. 72 do Regimento Interno de 1940 e arts. 875, §1º, e 879, do CPC/1939

Aqui, Augusto Cordeiro de Mello apontou, dentre outros, dois problemas relevantes: 1) os arts. 66 e 72 do mesmo regimento estavam em contradição, porque o segundo falava em prazo de cinco dias em razão do pedido de vista, ao passo que o primeiro determinava que o julgamento fosse adiado para a sessão seguinte caso algum dos Ministros pedisse vista dos autos;¹³⁸ 2) a imprecisão terminológica do texto quanto ao uso adequado de julgamento “adiado”, quando deveria ser “suspense”, nos arts. 66, § 4º, e 67, e o problema inverso no art. 72.¹³⁹

É necessário analisar o item (2), breve e especialmente. Em resumo e diante de uma análise sistemática da norma interna, a suspensão do julgamento ocorria apenas nas situações em que a causa havia sido posta à julgamento, ou seja, com efetivo início de julgamento e cumprimento das formalidades e quaisquer eventos impedissem que o ato de julgar prosseguisse na mesma ocasião. De modo diverso, só ocorreria julgamento adiado em hipótese restrita, quando ele não teve início e a causa não foi chamada, na transferência de oportunidade para que fosse julgada, como por meio de uma proposta, além de relator ou revisor estarem afastados, ausentes ou impedidos. Em consonância com as exíguas possibilidades de o feito ser retirado de pauta nesse regramento, supra explanadas, o feito só poderia ser postergado mediante proposta do relator ou requerimento das partes, a depender do deferimento do Presidente, do Tribunal ou Turma.¹⁴⁰

2.4. Regimento Interno de 1970

O quarto regimento publicado pelo Supremo também tem suas raízes em um contexto político conturbado. Elaborado subsequentemente ao Golpe Militar de 1964, ao seus Atos Institucionais e à Emenda Constitucional nº 1 de 1969, o Tribunal se tornou alvo de pressões políticas do Movimento de Abril no período, em estado permanente de vigilância pela “linha dura militar”, embora com a defesa de seu Presidente, Ministro Ribeiro da Costa, nos anos iniciais da ditadura¹⁴¹. No estopim do golpe, o Ministro se

¹³⁸ MELLO, Augusto Cordeiro de. **O processo no Supremo Tribunal Federal: notas jurisprudenciais ao Regimento Interno**. Vol. II. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1964., p. 165

¹³⁹ Idem; p. 167.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 168.

¹⁴¹ RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal: Defesa das Liberdades Cívicas (1891-1898)**. Vol. I. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira S.A., 1965, p. 3.

alinhará ao ato de deposição do Presidente João Goulart, com manifesta concordância à substituição do presidente da República após o cargo haver sido declarado vago.¹⁴²

Tal qual observamos ao longo do trabalho, percebe-se que o arranjo institucional entre os poderes da República decorreu – e decorre – do contexto político ao seu redor, não sendo diferente para o Judiciário, cuja identidade passa a ser diluída por meio de composições normativas tendentes a reduzi-lo.¹⁴³

Especificamente sobre a pauta, o critério estritamente vinculado à antiguidade perdurou por trinta anos, quando parcialmente corroído pela norma publicada em 1970, que retornou à determinação de 1937. O dispositivo (art. 133) determinava que os julgamentos sem prioridade regimental seriam realizados, quando possível, conforme a ordem de antiguidade, respeitada a classe dos processos que a compusessem. Nesse caso, o tempo de tramitação passou a ser contado unicamente a partir da ordem de recebimento.

A expressão “sempre que possível” se consolidou na redação das regras internas de 1980, vigentes até hoje, e está vinculada à ordem crescente de numeração dos feitos em cada classe para estabelecer a data de decisão – excluídas, novamente, as prioridades regimentais. Além do poder conferido ao Presidente da Corte na elaboração da pauta, a norma lhe confere a possibilidade de dar preferência aos julgamentos nos quais os advogados devam produzir sustentação oral.¹⁴⁴

Há algo em comum na definição da agenda quanto ao preterimento da ordem de antiguidade, um critério rigoroso de inclusão, por meio da expressão “sempre que possível”: todas as normas regimentais atinentes foram modificadas durante os dois governos ditatoriais experimentados no Brasil ao longo do século XX. O primeiro deles, na Ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas, regida pela Constituição outorgada de 1937 e marcada pela edição unipessoal de Decretos-Lei em acúmulo do poder de legislar¹⁴⁵, e o segundo, após um lapso de período democrático, na ditadura militar instaurada em 1964.

Durante o período Vargas, foi o Decreto-Lei nº 6 de 1937 que, além de extinguir a Justiça Federal, relativizou a ordem de julgamento baseada na antiguidade. A

¹⁴² CÂMARA, Heloísa Fernandes. **STF na ditadura militar brasileira: Um tribunal adaptável?** Curitiba, 2017, 277 f. Tese de doutorado – Faculdade de Direito - Universidade Federal do Paraná., p. 119.

¹⁴³ ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. **O Estado e o Poder Judiciário no Brasil**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004., p. 324.

¹⁴⁴ Art. 128 do Regimento Interno de 1980.

¹⁴⁵ CABRAL, Gustavo César Machado. Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo. **Revista de Informação Legislativa**. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242865>, v. 48, n. 189, p. 133-146, jan./mar. 2011. p. 141.

determinação fazia parte de uma série de medidas que retiveram a força o poder do Judiciário perante os poderes do Presidente da República

A alteração promovida pelo próprio Tribunal em 1940, que extirpava do texto essa discricionariedade, foi revertida nos anos 1970 e 1980, anos em que o regime militar ainda subsistia no país. No ano de 1969, foi editada a Emenda Constitucional nº 1, que implantou emendas modificativas, supressivas e aditivas ao texto de 1967 e .O STF, inclusive, no julgamento de 30/08/1990 da Ação Originária nº 32-7, já compreendeu que se operou sobre seu Regimento Interno o fenômeno da recepção constitucional, em face da Constituição de 1988.

Nos dirigimos ao acervo da Biblioteca do Supremo Tribunal Federal à procura de elementos e indícios formalmente consignados capazes de esclarecer a existência de discussão, em Plenário, sobre os termos do Regimento Interno que entrou em vigor no ano de 1970. Para tanto, acessamos os relatórios produzimos pelo próprio Supremo Tribunal do ano respectivo e encontramos a ata da Sessão que aprovou a redação final.

Conforme a Sessão extraordinária realizada em 18/06/1970, sobre a redação final do Projeto de Regimento Interno da Corte, a única informação discutida consistiu em sugestões acerca da tabela de preparo e nenhuma outra singularidade do novo regimento foi incluída no debate.¹⁴⁶

No contexto de alterações do Regimento Interno, essas estavam inseridas em um cenário político e jurídico peculiar, uma vez que o Ato Institucional (AI) nº 1 excluiu do controle exercido pelo Judiciário a apreciação dos atos emanados do golpe e o AI-2, editado pelo Presidente Castello Branco, modificou a composição da Corte para dezesseis Ministros. Subsequentemente, o AI-5 suspendeu as garantias da Magistratura e conferiu poderes ao Presidente da República para, mediante decreto, demitir, remover, aposentar e colocar em disponibilidade os titulares dessas garantias.

Todavia, a variação do número de membros do Colegiado ocorreu em patente dissonância à Constituição de 1946, a qual determinava expressamente, em seu artigo 98, que a composição de onze Ministros somente poderia ser elevada por meio de lei e em decorrência de proposta do Tribunal. Quando sobreveio a Constituição de 1967, a redação já contemplava, em seu art. 113, o número de dezesseis Ministros cristalizado pelo AI-2.

O escopo da feitura desse ato está atrelado a uma entrevista concedida pelo presidente do Tribunal, o Ministro Ribeiro da Costa, publicada uma semana antes da

¹⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Relatório do Supremo Tribunal Federal de 1970**. Supremo Tribunal Federal. Brasília: 1970, P. 10

edição do AI-2. Nela, o Ministro condenava os atos de interferência praticados pelos militares sobre o Poder Judiciário, se opondo diretamente a qualquer tentativa de alterar a composição da Corte e enunciando que a atividade civil pertencia aos civis.¹⁴⁷

Aqui, tratava-se de inflar o número de Ministros com o intuito de nomear outros “mais alinhados com a Revolução e assim diminuindo proporcionalmente a importância dos votos contrários ao regime”¹⁴⁸, ao passo que no Governo Provisório de Getúlio a estratégia era apenas reduzir diretamente o número de ministros para onze e formar nova maioria no Tribunal, garantindo a consonância de interesses com os do governante. Ambas as táticas, contudo, objetivavam o fim comum de submeter a Corte à conveniência do Executivo.

Prosseguindo, e em menos de um ano após a edição do AI-5, em 16/01/1969, o Presidente Costa e Silva edita decretos sem número, com base no ato, para aposentar 3 ministros do Supremo Tribunal Federal. Em 01/02 do mesmo ano, com o AI-6, edita normas de competência e composição do STF, que volta a ter onze ministros, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

Essas alterações legais e constitucionais, dentre tantas outras modificações da ordem jurídica no pós-Golpe de 1964, demonstram uma utilização, pelos militares, de meios típicos de Direito para a instauração da ordem, tida por “revolucionária”, mas que assentavam, na verdade, um Estado de não-Direito.¹⁴⁹ É o que se verifica, por exemplo, nos termos modificados da composição do Plenário do Supremo, em desrespeito ao texto constitucional.

As influências do militarismo não estavam restritas às formalidades estruturantes do STF, alcançando inclusive o comportamento dos Ministros. Por exemplo, em casos de deferimento de habeas corpus em crimes políticos durante a ditadura que chegavam à análise da Corte, a tendência era reafirmar as decisões de primeira instância, em uma suposta procura por tangenciar a matéria fática dos feitos como receio para examiná-los pormenorizadamente, pois, caso contrário, a decisão poderia ser reformada em desfavor dos cidadãos.¹⁵⁰

¹⁴⁷ COSTA, Emília Viotti da. **STF: O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. São Paulo: IEJE, 2001, p. 172-173.

¹⁴⁸ VALÉRIO, Otávio L.S. **A Toga e a Farda: o Supremo Tribunal Federal e o Regime Militar (1964-1969)**. São Paulo, 2010, 224 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito do Largo do São Francisco – Universidade de São Paulo., p. 136.

¹⁴⁹ SANTOS, Marcelo Paiva dos. **A história não contada do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: 2009, p. 125.

¹⁵⁰ SANTOS, Marcelo Paiva dos. **A história não contada do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: 2009, p. 125-126.

Assim, o STF e o Judiciário como um todo se valiam da obediência à Constituição e de seu dever de coerência interna para, a um, decidir contra a revolução e, a dois, manter a linha de precedentes na aplicação de um sistema de garantias individuais.¹⁵¹ O uso de táticas legais e procedimentais demonstra que o ponto, talvez fundamental, na definição dos julgamentos consistia na adoção de critérios jurídicos e não políticos para tanto, atuando o Direito como um limite às razões de Estado na tentativa de submetê-lo à ingerência arbitrária.¹⁵²

No início desse período, logo após o golpe, a atividade decisória do Supremo Tribunal Federal não incluiu a defesa ou repúdio explícitos do regime e que possuía, como regra, o silêncio quanto aos efeitos políticos da ascensão dos militares.¹⁵³ À época do Pacote de Abril de 1977, contudo, a agenda de reforma judiciária proposta por Geisel antagonizou o STF, como parceiro do governo no projeto na elaboração de estudos e diagnósticos sobre a matéria, e o restante do Judiciário, que se valeu de mecanismos internos e externos para resistir aos riscos de uma potencial reforma.¹⁵⁴

O epicentro do golpe também possibilitou que o próprio Tribunal enquadrasse seu posicionamento, por meio de disposições regimentais, para fixá-lo como o ator central do processo de mudanças que ocorriam no país. O relevo e a importância vislumbrados pelos Ministros sobre o papel da Corte, especialmente o que fora defendido por Victor Nunes Leal, culminavam no uso das mudanças regimentais sobre procedimentos – em concentração das alterações à Corte interna corporis – com o intuito de conter o abarrotamento do STF sem que fosse perdida sua natureza especial.¹⁵⁵

Muito embora o contexto político-institucional se revelasse extremamente adverso para a independência judicial e para o sistema de justiça de base, como ocorreu na edição do AI-1 e a consequente perda de algumas garantias da magistratura, não houve

¹⁵¹ CARVALHO, Cláudia Paiva. **Intelectuais, cultura e repressão política na ditadura brasileira (1964-1967): Relações entre Direito e Autoritarismo**. Brasília, 2013, 298 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito - Universidade de Brasília, p. 196.

¹⁵² Idem, p. 197.

¹⁵³ CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. Entre o dever da toga e o apoio à farda: Independência judicial e imparcialidade no STF durante o regime militar. **RBCS**, Vol. 32 no 94 junho/2017: e329415, p. 3.

¹⁵⁴ KOERNER, Andrei. Um Supremo Coadjuvante: A reforma judiciária da distensão do Pacote de Abril de 1977. **Novos estud., CEBRAP**, São Paulo, V37n01, 81-97, jan.–abr., 2018. p. 83.

¹⁵⁵ CÂMARA, Heloísa Fernandes. STF na ditadura militar brasileira: Um tribunal adaptável? Tese de doutorado. Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2017, p. 126

comprometimento direto das prerrogativas, independência e sequer afastamento dos membros do Supremo durante os meses que se seguiram ao golpe.¹⁵⁶

Assim, nos momentos introdutórios do regime militar, circundante ao exercício do poder jurisdicional estava a atitude de não se rebelar, diretamente, contra os atos praticados pelo regime ao prolatar suas decisões judiciais mediante a adoção de critérios jurídicos, na tentativa de evitar uma ingerência maior do Executivo sobre o âmbito interno da Corte – situação já experimentada pela magistratura de base. Além dos mecanismos tipicamente judiciais, as ferramentas de defesa encontradas para resguardar o destaque que o Tribunal Constitucional detinha no panorama institucional ocorriam internamente, com a máxima expansão regimental de suas atribuições, e sem dedicar-se ativa e abertamente aos direitos dos cidadãos e à manutenção da integridade de funções do Judiciário como um todo, cujo ônus político poderia interferir no andamento dos trabalhos. A custo do desmonte sistematizado das proteções individuais, ainda que revestidos de aparentes elementos jurídicos, o Tribunal cuidava para assegurar que escaparia praticamente ileso de retaliações, sem desagradar frontalmente o regime e mantendo o exercício do seu papel constitucional na garantia de direitos.

A definição de competência interna para alterar o próprio regimento e a desnecessidade de interferência de outros Poderes, que remontava ao início do século XX, se mostraria útil à preservação do funcionamento e das suas atribuições quando perdeu força a deferência aos atos do governo. Diante das manifestações dos Ministros Victor Nunes Leal e Ribeiro da Costa, pode-se observar a ênfase conferida à organização internamente como tentativa de fortalecimento do órgão e defesa da autonomia através de seu regimento, que acabaram por pugnar pelo aumento das prerrogativas institucionais.¹⁵⁷

Sucessivas edições de normas internas e alterações do STF culminaram na edição de um novo regimento, no ano de 1970, que, a partir do retorno ao número de onze membros, havia apaziguado, em parte, toda a estratégia do Tribunal no uso da força regimental para resistir às situações externas, como foi necessário na diluição do poder

¹⁵⁶ CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. Entre o dever da toga e o apoio à farda: Independência judicial e imparcialidade no STF durante o regime militar. **RBCS**, Vol. 32 no 94 junho/2017: e329415, p. 4.

¹⁵⁷ CÂMARA, Heloísa Fernandes. **STF na ditadura militar brasileira: Um tribunal adaptável?** Curitiba, 2017, 277 f. Tese de doutorado – Faculdade de Direito - Universidade Federal do Paraná., p. 128

dos novos Ministros que chegavam à Corte. A reorganização visava impedir que uma nova Turma fosse formada inteiramente por novos Ministros.¹⁵⁸

Foi o AI-2 que criou uma terceira turma para o Tribunal, com cinco Ministros em cada, e ainda redistribuiu as competências entre o Plenário e as turmas. Embora decorrente de atritos entre o STF e a ala mais severa do golpe, a modificação também foi vista sob o viés jurídico, para transferir o contencioso de lei federal às turmas e desafogar a pauta do STF, imprimindo celeridade aos feitos e deixando de ser uma organização por turmas baseada em critérios discricionários internos; no momento, cogente.¹⁵⁹ A mesma justificativa jurídica de descongestionamento da pauta de trabalho do Plenário foi utilizada pelo Decreto nº 19.656 do Governo Provisório de Vargas, em 1931, para criar duas Turmas.

Em suma, a pauta tornou-se um apetrecho relevante de disputa sobre o controle do andamento dos trabalhos, pois era, a um, sutil intervenção para a confluência de interesses, não apenas por meio dos votos dos novos Ministros empossados nos cargos, como também no exercício difuso de funções internas distribuídas entre presidente, relator e membros do Colegiado, o que dilui atribuições internas antes sedimentadas. A dois, a agenda volumosa com alta carga de trabalho se tornava justificativa para a intervenção direta no Tribunal.

Embora a pauta, sob esse ponto de vista, fosse utilizada com fins estratégicos pelos agentes externos, é difícil traçar indícios concretos de que os atores a utilizavam estrategicamente do mesmo modo para repelir a intromissão que não era bem-vinda. Os Ministros, então, parecem ter utilizado uma ferramenta anterior de protesto por autonomia: a modificação do Regimento e a distribuição interna de funções com o intuito de reforçar seus papéis institucionais.

2.4.1. Poder da Presidência

O destaque conferido ao presidente do Supremo Tribunal Federal em plena efervescência ditatorial ensejou a aprovação de emenda regimental, como disposição transitória, para agraciar o Min. Ribeiro da Costa com a continuação no exercício da

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 134.

¹⁵⁹ VALÉRIO, Otávio L.S. **A Toga e a Farda: o Supremo Tribunal Federal e o Regime Militar (1964-1969)**. São Paulo, 2010, 224 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito do Largo do São Francisco – Universidade de São Paulo., p. 136-137.

presidência do Tribunal até o término de sua judicatura ao marcar uma proteção das prerrogativas constitucionais “pela afirmação de sua independência, não podia deixar de participar das vicissitudes no momento presente” e atrelá-lo não só ao poder do Colegiado, mas também ao de seu Presidente, pois “entre seus deveres irrenunciáveis está o de defender a integridade e a competência da instituição”.¹⁶⁰

Todavia, além do poder de inclusão em pauta não mais adstrito ao limite temporal, outras alterações relevantes para a função consistiram na incorporação ao texto regimental, no art. 80, do prazo de 48 horas para a publicação da pauta de julgamento e o acréscimo de questões que independiam de pauta, como as questões de ordem, remessa de processo pela Turma ao Plenário, julgamento de classes processuais específicas (habeas corpus, conflitos de jurisdição ou de atribuições, embargos declaratórios e o agravo regimental) e, com expressa concordância das partes, em caso de urgência, poderia ser dispensada a pauta no julgamento de outros processos. Tais redações foram remanejadas aos arts. 83 e 84 do regimento de 1980.

Sobre a influência do Procurador Geral da República na gestão da pauta, os arts. 57 e 135 do regimento disciplinavam a matéria. Os dispositivos conferiam ao *parquet* o poder de requisitar preferência apenas para julgamento de processo que estivesse em pauta, o que constitui uma restrição significativa ao amplo pedido de preferência nos regimentos de 1909 e 1940, pois a ordem de serviço não mais incorporou a redação do Decreto 21.976. Caso tal preferência fosse deferida e já houvesse medida liminar ou acautelatória no processo, o julgamento se seguiria com prioridade.

2.4.2. Poder do Relator

Como normas específicas, também foram mantidas as disposições de 1940 em 1970 no tocante à identificação de urgência, pelo relator, para indicar a preferência nos feitos criminais e quanto ao deferimento de preferência solicitada pelo Procurador Geral da República (PGR) em face de medida liminar ou acautelatória¹⁶¹. O art. 150 também elencava hipóteses de preferência diversas da regra geral.

¹⁶⁰ BRASIL. Diário de Justiça. Ata da quinquagésima terceira sessão plena extraordinária, em 25 de outubro de 1965. Ano XL, N. 108, Terça, 26 de outubro de 1965. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/1940/1965_outubro_26.pdf>. Acessado em: 21/05/2018.

¹⁶¹ Arts. 62 e 63 do Regimento Interno de 1940 e arts. 134 e 135 do Regimento de 1970, respectivamente.

A reorganização do Tribunal por meio do AI-2, o qual aumentou o número de ministros e criou mais uma Turma de julgamento, implicou na redistribuição dos processos que já estivessem com relatores designados, mas que ainda não haviam apostado seus “vistos” no ano de 1965. A justificativa da proposta de redistribuição relata que o objetivo principal da reforma do Supremo Tribunal Federal objetivava, principalmente, o descongestionamento dos serviços e a redistribuição assim determinada incorreria em mais rápido andamento.¹⁶²

2.4.3 Pedido de vista

O art. 139 do Regimento sob análise impunha que, na existência de pedido de vista por algum Ministro, os autos deveriam ser apresentados para o prosseguimento da votação, até a sessão ordinária subsequente.

¹⁶² BRASIL. Diário da Justiça. Ano XL, n. 219, Segunda Feira, 29 de novembro de 1965. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/1940/1965_novembro_29.pdf>. Acessado em 21/05/2018.

CAPÍTULO 3 - PERÍODO PÓS-1988: UM STF CONSOLIDADO

3.1 Regimento Interno de 1980 e após 1988

A reedição de um novo regimento em 1980 foi encetada ainda em plena preponderância ditatorial, que não perduraria por muito tempo. O reforço aos poderes institucionais da Corte durante o regime por meio das ferramentas cunhadas por ela própria lhe renderam frutos no período pré-constituente. Já em 1985, o STF era visto como um recurso estratégico dos dirigentes políticos na condução dos trabalhos e resolução das questões envoltas à Assembleia Nacional Constituinte.¹⁶³

Partindo de toda a construção do Tribunal como um limite ao exercício arbitrário do poder ligado à luta por democracia,¹⁶⁴ o Supremo se tornou um ator político forte perante a sociedade e as demais instituições. A defesa da autonomia interna permitiu, dentre outros fatores – como as decisões judiciais contrárias aos regimes autoritários –, a acumulação de capital político para uma atuação, na democracia, ainda mais emancipada.

Adotada essa narrativa, o STF se opunha a mudanças bruscas que uma nova Constituição poderia lhe impor, ao passo que pretendia retomar o papel de líder dos movimentos de magistrados para a consecução das suas demandas.¹⁶⁵ Os objetivos que ele havia traçado quanto à restrição ao volume de processos na Suprema Corte, alcançado com a criação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a transferência de algumas competências outrora assumidas pelo STF, não foram suficientes para convertê-lo em um Tribunal Constitucional, unicamente, pois ainda acumulava as funções de órgão de cúpula do Poder Judiciário no julgamento de recursos e ações de competência originária em conjunto com aquelas típicas do controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos.¹⁶⁶

A Constituição de 1988, ao manter uma estrutura pretérita do Supremo, que remontava às Constituições predecessoras, também alargou as competências de jurisdição constitucional no exame judicial de leis e atos normativos, de modo que seu controle de

¹⁶³ FREITAS, Lúcia Barros de; KOERNER, Andrei. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. **Lua Nova**, São Paulo, 88: 141-184, 2013, p. 146.

¹⁶⁴ COSTA, Emília Viotti da. **STF: O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. São Paulo: IEJE, 2001, p. 192.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 145.

¹⁶⁶ BARBOSA, Daniella Dutra de Almeida; TEIXEIRA, João Paulo Allain. O Supremo Tribunal Federal e o novo desenho jurisdicional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 186, p. 129-140, abr./jun. 2010., p. 130.

constitucionalidade originário e recursal exprime as características inseridas na nova Carta Política.¹⁶⁷ Quanto a isso, se nota que Constituição Cidadã incluiu novas demandas da sociedade, se prestou à defesa de direitos difusos e coletivos e, em contrapartida, não parecer ter sido igualmente audaz na estruturação do Poder Judiciário e de suas competências para lidar com essas novas demandas de direito material e os novos instrumentos processuais para garanti-las.¹⁶⁸

Embora desafogar as competências do STF pudesse ser vista como uma possibilidade de aprimoramento da função jurisdicional, houve quem criticasse a retirada de funções do Tribunal para o Superior Tribunal de Justiça (STJ). É o caso do Ministro Moreira Alves, que presidiu a Corte no momento de transição, e vislumbrou que a transferência da função de unificador de aplicação do direito infraconstitucional prejudicaria a sua importância institucional como “grande Corte da Federação”.¹⁶⁹

Em outra ponta, não foram alterados, pela Constituinte, a composição de onze ministros no STF, bem como os requisitos e critérios de escolha dos membros. Porém, a ideia de elevação – e retorno – ao número de dezesseis ministros tenha sido acentuada nos debates, a proposta não passou, especialmente em virtude da despressurização sobre o maior número de processos a partir da criação do STJ.¹⁷⁰

O fato é que a alteração constitucional do rol de competências resistiu, com maior intensidade, às tentadoras propostas de resguardo funcional por meio de competências internamente atribuídas. No entanto, a imposição de limites constitucionais não evitou que o Regimento Interno do Tribunal também cuidasse de temas relevantes para a autonomia e organização do órgão.

Em 1978, o Supremo Tribunal Federal elaborou projeto de revisão do regimento interno de 1970, consolidando o anteprojeto da norma de 1980, estruturado em tabela comparativa separada em regimento interno, proposição de mudança e a justificativa da alteração. No tocante aos dispositivos de divulgação da pauta, os artigos 80 e 81 do regimento de 1970, as propostas se limitaram a corrigir erros materiais na redação dos

¹⁶⁷ PAULA, Carolina Gattolin de. **A atuação do STF no pós-88: Impacto sobre o equilíbrio entre os poderes**. São Paulo, 2014, 152 f. Dissertação de mestrado - Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo., p. 96-97.

¹⁶⁸ ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. **O Estado e o Poder Judiciário no Brasil**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004., p. 329.

¹⁶⁹ FERNANDES, Eric Baracho Dore; FERREIRA, Siddharta Legale. O STF nas “Cortes” Victor Nunes Leal, Moreira Alves e Gilmar Mendes. **Revista Direito GV**, São Paulo 9(1), pp. 023-046, jan-jun 2013., p. 31.

¹⁷⁰ VILLELA, José Guilherme. Perspectivas da organização judiciária na futura Constituição Federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 25, n. 97, jan./mar. 1988., pp. 69-84, p. 74.

artigos, com a justificativa de compatibilizar o regimento com o art. 232, III, do CPC/1973, sobre a publicação do edital somente uma vez no Diário de Justiça e ao menos duas vezes em jornal local, pelo prazo máximo de 15 dias.¹⁷¹

Nada foi alterado quanto aos feitos que independiam de pauta ou que dela estavam dispensados, nos parágrafos 1º e 2º do art. 80. Há, contudo, texto de cunho informativo no campo de justificativa, nos seguintes termos: “Na Sessão Ordinária de 20 de Outubro de 1971 (...), foi esclarecido que quando o relator do processo em julgamento resolve (*sic*) remetê-lo imediata e diretamente ao Pleno, deverá o processo constar da pauta deste. Parece desnecessária qualquer emenda”.¹⁷²

Acerca do dispositivo de grande celeuma sobre o poder do presidente no elastecimento da ordem de antiguidade, também não houve proposição ou justificativa fixada no documento tendente a alterar a redação do art. 133 (atual art. 128) pela expressão de respeito ao critério “quando possível”.¹⁷³

Essa manutenção de essenciais disposições regimentais de 1970 no texto de 1980, tido por recepcionado pela nova ordem constitucional ilustra um nível de importância até inquestionável, mas que se situa na perpetuação das instituições do Judiciário em local privilegiado no Estado Democrático de Direito. Todavia, é nesse ponto que reside o perigo de aceitar irrefletidamente a autoridade e os mecanismos já estabelecidos, pois desconsideram a razão de ser de determinados institutos, bem como suas razões de ser.

Remanescem, assim, os questionamentos acerca de como e quando o aparato desenvolvido pelo STF para lidar com um ambiente adverso, de resistência a projetos intervencionistas, pode ser utilizado sem acarretar prejuízo à democracia, um dos órgãos legitimados a defendê-la, e à Constituição dela decorrente, da qual é guardião.

3.1.1 Poder da Presidência

O Poder de definição da agenda que vigora hoje, na Suprema Corte, é de uma ordem de precedência temporal não obrigatória e sem nenhuma deliberação colegiada, o que expressa um critério fraco com poder exclusivo, em um modelo de alta discricionariedade. Após a liberação do feito, pelo Relator, para inclusão em pauta, não existem critérios estritamente objetivos sobre a decisão colegiada de mérito no processo

¹⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Revisão do Regimento Interno do STF. Brasília: 1978, v. 1, p. 61.

¹⁷² *Ibidem*, p. 62.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 94.

e estão centralizados em um único juiz.¹⁷⁴ Esse poder exclusivo fica a cargo do Presidente do STF, que detém e determina, singularmente, qual matéria será julgada pelo Plenário e quando o será.

O Ministro Nelson Jobim, que durante a sua Presidência no Tribunal nos anos de 2004 a 2006, instituiu as chamadas “pautas temáticas” e relatou a experiência de organizar a ordem do dia no Plenário ao projeto História Oral do Supremo:¹⁷⁵

“E, aí, começou a minha experiência do Supremo. Nos primeiros seis meses, eu aprendi duas coisas: uma era que havia um problema na ordem do dia. Qual era a modelagem? O gabinete... O processo entrava no Supremo, era distribuído ao gabinete, o ministro fazia o relatório, preparava o seu voto e, aí, mandava para a presidência do Supremo para a inclusão na pauta. Então, você tinha, digamos, seiscentos processos em pauta, que poderiam ser chamados a qualquer momento. E, aí, eu percebi durante esse período, ou durante todo esse tempo, eu percebi que chamar em pauta era uma decisão do presidente, era o presidente que resolvia chamar o processo. E o chamar o processo do presidente estava muito vinculado ao pedido de preferência dos advogados, ao pedido de preferência do governo que precisava decidir uma matéria. Ou seja, não tinha uma... Algo que pudesse fazer com que os ministros, os outros, tivessem uma ciência disso.”

Assim, até sua gestão, a organização da pauta de julgamentos era mera atividade burocrática e que somente passou a ter relevância estratégica com a adoção de um critério baseado na consonância entre a agenda do STF e a da opinião pública, com julgamento dos processos com o melhor momento político-jurídico.¹⁷⁶ Tal prática foi e vem sendo seguida pelos presidentes desde então. Cada um deles, entretanto, inclui traços distintivos nas suas ordens do dia, como o Ministro Ricardo Lewandowski, que dava preferência ao julgamento de Recursos Extraordinários com repercussão geral reconhecida, e a Ministra Carmen Lucia, que decidiu publicar pautas mensais, ao invés de semanais.

Como a atividade do Ministro Presidente é a organização dos trabalhos, especialmente os judicantes, seu papel é primordial na intersecção entre administração e jurisdição na seara interna. Nesse caso, o Ministro pode atuar como mero administrador do escasso recurso que é a pauta, ante a sobrecarga processual que impede a análise do

¹⁷⁴ RESENDE, Ranieri Lima; VIEIRA, José Ribas. The Agenda-Setting Crisis in the Brazilian Supreme Court. *Int’l J. Const. L. Blog*, Apr. 10, 2018. Disponível em: <<http://www.icconnectblog.com/2018/04/the-agenda-setting-crisis-in-the-brazilian-supreme-court/>>; acessado em 20/05/2018.

¹⁷⁵ FGV. História Oral do Supremo. (1988-2013), v.9: Nelson Jobim / Fernando de Castro Fontainha, Christiane Jalles de Paula, Leonardo Seiichi Sasada Sato, Fabrícia Corrêa Guimarães (orgs.). – Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015. 346 f., p. 194.

¹⁷⁶ FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? *Lua Nova*, São Paulo, 88: 429-469, 2013, p. 445.

Tribunal Pleno de todos os casos e, ao mesmo tempo, pode atuar como gestor estratégico nessa tal atividade.

A análise do Tribunal, quando presidido pelo Ministro Gilmar Mendes, exprime pouco do juízo estratégico que se esperaria observar na função, tendo em vista que, durante o seu mandato, sua pauta exprimia um recorte da proporção total de processos no acervo da Corte, em números absolutos.¹⁷⁷ Para além da organização do elevado número de feitos, havia pouco espaço para a realização de utilização estratégica da agenda, ainda mais quando o congestionamento de casos se alia à ampla discricionariedade da tarefa de inclusão.¹⁷⁸

Por mais que o simples fato de a demora para inclusão em pauta, desde o ajuizamento ou da liberação do feito pelo relator, não evidencie integralmente a adoção de uma postura estratégica na parte do Presidente, é de se salientar que o tempo para inclusão em pauta influencia no deslinde final do assunto. Exemplificativamente, desde a redemocratização, existem Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) marcantes com julgamento em plenário, como a de nº 3685, julgada em 14 dias, a contar do ajuizamento; a ADI 3367, em 4 meses; e a de nº 3833, com decisão final de mérito no período recorde de um dia.

Os números espantam ainda mais quando confrontados com a média de tempo necessária para o julgamento de todas as ADIs. Em estudo realizado em 2008 com ADIs distribuídas em 1999, aquelas com pedido de liminar indeferido pelo relator ou Pleno, a liminar obteve apreciação no prazo médio de 3,5 meses, ao passo que o período até o trânsito em julgado foi de 76 meses.¹⁷⁹

Ao fim e ao cabo, todas elas podem expor maneiras estratégicas de se utilizar a pauta, instrumento regimental de finalidade burocrática de organização dos trabalhos e manutenção da ordem das sessões no Tribunal, que também pode se prestar a finalidades político-jurídicas. Por meio dela, são facilitados os diálogos externo, da Corte com as instituições estatais e a sociedade civil sobre a agenda que domina a opinião pública, e interno, quanto à reação dos próprios Ministros aos mecanismos dominados pelo presidente, que podem não se coadunar com as expectativas dele.

¹⁷⁷ BARBOSA, Ana Laura Pereira. **As estratégias na definição da pauta de julgamento. Um olhar sobre o perfil da Corte Gilmar Mendes**. Monografia. Sociedade Brasileira de Direito Público. São Paulo: 2015, p. 26.

¹⁷⁸ Ibidem, p. 27-28.

¹⁷⁹ O PODER de definição da pauta do Supremo Tribunal Federal. **Revista dos Tribunais**, vol. 878/2008, p. 11-28, Dez / 2008, DTR\2008\725, p. 17.

3.1.2 Poder do Relator

Outro destaque fica a cargo das disposições normativas responsáveis pela definição da pauta de julgamento, especialmente as dedicadas, no Regimento Interno da Corte, à inclusão dos processos em ordem para a votação em Plenário. Todavia, o diploma processual civil adota critérios mais amplos e que precedem a disposição regimental.

O primeiro deles consiste nos poderes do relator na condução do processo, cuja análise sumária pode evitar eventual decisão colegiada, como dita o art. 932, do Código de Processo Civil de 2015. Tais poderes são: a direção e a ordem dos processos nos tribunais; a apreciação do pedido de tutela provisória e o poder de conhecer e prover o recurso caso atendidos seus requisitos formais; além da sua consonância com jurisprudência pacificada nos tribunais superiores ou nele próprio.

É interessante notar que, na alteração de 1980, o poder do relator foi ampliado, de modo que não se encontra mais vinculado à classe dos feitos criminais para a indicação de preferência, bastando a existência de urgência no feito. Igual expansão não alcançou a indicação feita por meio do PGR, que se perpetua restrita aos processos em que haja medida cautelar.

É sobre as classes processuais que se operam as distribuições de processos de maneira equânime aos relatores. Conforme o relatório elaborado pelo projeto Supremo em Números, as classes processuais mais significativas, na atualidade, são o Mandado de Segurança (MS), Habeas Corpus (HC), Reclamação (Rcl), Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e Ação Cautelar (AC).¹⁸⁰

A relevância do papel do relator é amplamente diagnosticada na doutrina, sendo que o fenômeno de expansão dos poderes decisórios a ele atribuídos ensejou, inclusive, o robustecimento de recurso para impugnar sua decisão, genericamente¹⁸¹. Assim, para que a matéria seja apreciada pelo colegiado competente após decisão do Ministro designado para a apreciação sumária do processo, é necessária a interposição de agravo interno como

¹⁸⁰ CHAVES, Vitor P. FALCÃO, Joaquim. HARTMANN, Ivar A. **III Relatório Supremo em Números : o Supremo e o tempo**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2014. 151 f. : il., p. 32.

¹⁸¹ MACÊDO, Lucas Buril. Agravo Interno: Análise das modificações legais e de sua recepção no Superior Tribunal de Justiça. **Revista de Processo**, vol. 269/2017, pp. 311-344, Jul/2017, DTR\2017\1806, p. 312.

instrumento de garantia da colegialidade¹⁸², como prevê o art. 1.021 do CPC/2015 em toda decisão singular do relator, inclusive em face do deferimento de medida liminar.

Realizar a transferência de poderes a um único Ministro para decidir a matéria em certas hipóteses revela-se, em tese, como a necessidade de solucionar a questão com maior rapidez, uma vez que a submissão ao Colegiado demanda tempo, como a elaboração de estudos e pareceres. Assim, principalmente com o intuito de conceder eventual medida cautelar com urgência, por decisão monocrática, não fica prejudicada a função jurisdicional pelas demais intercorrências burocráticas.

Com regulamentação específica para as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) e Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) por meio da Lei nº 9.868/1999, o legislador estabeleceu a possibilidade de concessão de medida cautelar nessas duas classes processuais.¹⁸³ Porém, a lei permite a concessão singular somente no período de recesso, enquanto há precedentes do STF relativizando, para o relator, a regra em “situação de excepcional urgência”, em que fosse impossível submeter o feito ao Plenário, tornando inócua a medida.¹⁸⁴ Trata-se, nessa excepcionalidade, de poder geral de cautela do relator.¹⁸⁵

Similarmente, a Lei nº 9.882/1999 também estipulou a possibilidade para a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e, para ela, ainda proveu o relator de poderes para deferir a liminar em casos de extrema urgência, perigo de grave lesão ou recesso, referendada pelo Tribunal Pleno.¹⁸⁶

Em suma, a cláusula de reserva de plenário para o deferimento de medidas cautelares é um requisito a ser observado nessas três classes processuais. Ocorre que a provisão em sede de ADI e ADC confere, expressamente, o poder de decisão unipessoal ao Ministro Presidente apenas nas ocasiões de recesso do Tribunal, sendo excepcionalidade máxima tal atribuição ao relator. De fato, a Lei nº 9.868/1999 aduz, no art. 11, §1º, que o Tribunal pode conferir eficácia retroativa à medida cautelar tomada pelo Plenário.

¹⁸² Ibidem, p. 312.

¹⁸³ Arts. 10 e 21 da Lei n. 9.868/1999.

¹⁸⁴ Vide ADI 4307-MC (Rel. Ministra Cármen Lúcia, DJE 07/10/2009); ADI 2.849-MC (Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 03/04/2003), na ADI 4.232-MC (Rel. Ministro Menezes Direito, DJe 22/05/2009), na med. caut. em ADI 1.899-7 (Rel. o Ministro Carlos Velloso).

¹⁸⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do. Questões atuais sobre as medidas cautelares no controle abstrato de constitucionalidade. In: **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Brasília: IDP, Ano 5, 2011/2012. ISSN 1982-4564., p. 10.

¹⁸⁶ Art. 5º, §1º da Lei 9.882/1999.

Um maior detalhamento de competências ocorre na organização interna da Corte por meio das normas regimentais. Os arts. 21 e 22 distribuem aos relatores fração do poder de pauta na forma de instrumentos relacionados aos atos de ordenar e dirigir o processo, especialmente quanto à reiteração de determinação de medidas cautelares em caso de urgência, pedido de dia para julgamento, apresentação em mesa dos processos que independam de pauta e submissão ao Plenário quando houver relevante arguição de inconstitucionalidade ainda não decidida.

Concluindo a fase de responsabilidade do relator, o art. 934 do diploma processual impõe que: “Em seguida, os autos serão apresentados ao presidente, que designará dia para julgamento, ordenando, em todas as hipóteses previstas neste Livro, a publicação da pauta no órgão oficial”. Ou seja, a cognição do relator quanto à maturidade da causa deságua na inclusão do processo em pauta.

3.1.3 Pedido de vista

Atualmente, a regra é a mesma adotada em 1970: na existência de pedido de vista por algum Ministro, os autos devem ser apresentados, para o prosseguimento da votação, até a sessão ordinária subsequente.¹⁸⁷ No entanto, a regulamentação já foi mais complexa do que a estabelecida na norma.

Por força da Resolução nº 278 de 2003,¹⁸⁸ editada pelo Supremo para regulamentar o art. 134 do seu regimento interno, o período concedido ao Ministro que requereu vista dos autos redundava em 10 (dez) dias, contados a partir do recebimento no Gabinete e prorrogáveis automaticamente por igual período. Mediante consulta do Presidente do Tribunal ou da Turma ao julgador, o prazo poderia ser acrescido de mais 10 dias, havendo justificativa. A redação original da resolução previa que, esgotado do prazo, a mesma autoridade consultante deveria requisitar os autos e reabrir o julgamento do feito na sessão ordinária que se seguisse, com a publicação em pauta. É nesses termos que o Regimento trata a questão e como o ato interno procurava lhe dar eficácia.

¹⁸⁷ Art. 139 do Regimento Interno de 1970 e art. 134 do Regimento Interno de 1980.

¹⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Resolução n. 278/2003 disponível em: <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/RESOLUCAO278.PDF> ; acessada em 06/05/2018.

Contudo, fora editada em 2006 a Resolução nº 322 de 2006¹⁸⁹, que revogou a avocação dos autos para a imediata publicação da pauta e manteve apenas o comunicado ao responsável sobre o esvaimento do prazo a que estava sujeito. Persistem os termos da última resolução e os julgadores estão limitados a um prazo fixado de no máximo vinte dias, mas que não se concretiza na praxe do Tribunal.

Os dados levantados até dezembro 2013 demonstram que os pedidos de vista devolvidos dentro do prazo máximo de 20 (vinte) dias correspondiam a 22,6% do total, cuja média de duração girava em torno de 15 (quinze) dias, ao passo que o restante, devolvido fora do prazo, possuía média de 443 dias.¹⁹⁰

A análise da ata da Segunda Sessão Administrativa, realizada em 11 de maio de 2006, revela que a alteração da Resolução nº 278 foi desacompanhada de maiores debates por parte dos Ministros quanto à aprovação da proposta na sessão desta data.¹⁹¹ De modo diverso, o tópico sobre a automação de processos no Tribunal, discutida e consubstanciada em ata lavrada na mesma sessão, foi ponto de controvérsia e com voto vencido. Com o objetivo de utilizar o processo judicial eletrônico (à época chamado de E-proc) como ferramenta para “acelerar a prestação jurisdicional, além de ampliar a interação do Supremo Tribunal Federal com a sociedade, possibilitar o acesso instantâneo aos dados dos processos e permitir o efetivo controle, mesmo remoto, de todos os processos do Gabinete”, o sistema foi apresentado aos Ministros.

Após a explanação, pelo Secretário-Geral do Conselho Nacional de Justiça, o Ministro Marco Aurélio cuidou de externar preocupação ante à inexistência de previsão legal para a efetivação do sistema e, mais importante, “alertou para o fato de o problema estar nos gabinetes dos juízes, na atuação judicante. O procedimento pode aumentar ainda mais o volume de processos distribuídos aos julgadores”. Apesar das considerações do Ministro, ele restou vencido, enquanto seus colegas aprovaram a continuidade dos trabalhos.

Por certo que a concisão de uma ata não exprime completamente a condução da sessão para serem feitas afirmações categóricas. Diante do registro a que tivemos acesso,

¹⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Resolução nº 322 do STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/RESOLUCAO322.PDF>; acessada em 06/05/2018.

¹⁹⁰ CHAVES, Vitor P. FALCÃO, Joaquim. HARTMANN, Ivar A. **III Relatório Supremo em Números : o Supremo e o tempo**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2014. 151 f. : il., p. 93.

¹⁹¹ Ata da Segunda Sessão Administrativa de 2006 do STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=legislacaoAtasSessoesAdministrativas&pagina=at asSessoesAdministrativas>; acessada em: 15/05/2018.

torna-se possível observar que o problema nos gabinetes dos magistrados sobre a gestão dos processos sob sua guarda mereceu destaque oficial, discutido durante a sessão. Enquanto isso, sequer foram aventadas maiores considerações quanto à alteração da norma acerca dos pedidos de vista ocorrida no mesmo dia e na mesma sessão, ambas sob a análise de volume de processos e gerência interna. Também não há registro oficial nas atas das três sessões anteriores¹⁹² à do dia 11 de maio de 2006 de deliberação sobre a proposta.

A coleta de dados realizada pelo projeto Supremo em Números, supramencionada, permite concluir que a vista regimental dos autos entregue fora do prazo de vinte dias tem o condão de influenciar e postergar o julgamento final da matéria, ou até mesmo impedir o prosseguimento do processo por perda superveniente de objeto, ante a média de devolução superior a um ano.

¹⁹² Atas da 1ª sessão administrativa de 2006 e das duas únicas realizadas em 2005, realizadas, respectivamente, em 08/02/2006, 24/08/2005 e 16/02/2005.

CONCLUSÃO

Como visto ao longo desta pesquisa, o Supremo Tribunal Federal não é um árbitro que paira sobre todos os demais agentes sociais e políticos, com posicionamentos irretocáveis e desvinculado de parâmetros essencialmente políticos na resolução de disputas que lá chegam em nível originário ou recursal. Essa definição limitada é incompatível com a relevância que a Corte Constitucional brasileira possui enquanto órgão de cúpula de um Poder de Estado.

Além do que a teoria já enuncia, sua história demonstra que ele também é um ator dos processos decisórios da política. As intervenções dos outros Poderes, especialmente do Executivo, no funcionamento interno da Corte são evidentes desde o início da República e estão presentes durante porção expressiva do Século XX. É a verificação daquela importância institucional que lastreia as tentativas seguidas de restringir a atuação do Supremo.

Uma descrição fidedigna requer a percepção de que, ao interagirem no processo decisório, as instituições se sustentam reciprocamente no compartilhamento de interesses. Trata-se de uma atuação estratégica entre os diversos componentes do sistema complexo que decorre dos arranjos formados entre os atores da sociedade e do Estado. Em primeiro lugar, porque o Tribunal resolve controvérsias nos seus julgamentos e, por meio deles, também pode veicular interesses próprios; e, em segundo, porque, instado a atuar em uma arena decisória externa, ele leva consigo mecanismos internos de decisão, notadamente aqueles consignados formalmente em seu Regimento.

Observado de fora, o STF é uno, uma aglomeração de Ministros que atua e compõe a vontade do Tribunal. Contudo, o modo de proceder interno, com as atuações estratégicas entre os magistrados, é igualmente relevante, tendo em vista o resultado a que se chega com a conjugação dessas interações. E o regimento interno é a base sobre a qual as interações estratégicas são feitas no Colegiado e como elas se projetam externamente.

No início do Século XX, ocasião em que a Corte ainda se encontrava consideravelmente subjugada às determinações de outros agentes, o STF reafirmou sua autonomia perante os demais poderes de maneira sutil, mas com o devido impacto que os mecanismos internos de decisão exercem no plano externo. A princípio, a afirmação da competência para confirmar o próprio Regimento, em 1891, e para alterá-lo, em 1904, produziu efeito dúplice: era barreira a intervenções externas nas tarefas administrativas e representava liberdade no estabelecimento de funções e organização administrativa.

O foco na distribuição de competências a cada um dos cargos do Tribunal representa uma parcela da distribuição efetiva de poderes disponível ao Colegiado. Assim, os postos de Presidente e relator se destacam como funções administrativas de relevância consolidada, como decorrência de uma série de modificações operadas no curso da história. Essa margem de liberdade do poder normativo do Colegiado para alocar outras espécies de poderes aos Ministros individualmente produziu regiões nebulosas de funções administrativas, marcadas por critérios robustos de conveniência e oportunidade, principalmente sobre esses dois atores. Em termos de definição da pauta, esses poderes estão presentes na liberação do feito para julgamento em Plenário pelo relator e a inclusão em pauta respectiva, operada no tempo e no modo do Presidente.

Considerando que atividades administrativas e jurisdicionais se conectam para a prestação jurisdicional eficiente, os espaços ainda não mapeados de discricionariedade influem no resultado jurisdicional. A discussão sobre autonomia se refere ao poder de pauta na medida em que este se encontra distribuído no rol de atividades burocráticas de que o Supremo pode dispor e, desse modo, é exercido com ampla discricionariedade. Embora existam poderes que não estão presentes na norma interna, ela é o arcabouço normativo que sustenta a maioria das atuações nos feitos.

Definir questões relacionadas a quem, o quê, como e quando pautar faz parte das atribuições regimentais. A esses poderes positivos de pauta correspondem poderes negativos diametralmente opostos que recaem sobre os mesmos agentes, de modo que o exercício de cada uma dessas tarefas interfere de maneira diferente no resultado final. Isto é, ao poder de liberar para inclusão em pauta corresponde o poder de não liberar e reter o processo; na medida em que há um poder para incluir em pauta, há o poder respectivo de não incluir; de pedir preferência e o de não pedir preferência; de pedir vista dos autos e não pedir vista dos autos.

A combinação diversa desses poderes enseja resultados diversos e respostas igualmente diferenciadas. E o estudo histórico desses poderes em consolidação no Regimento nos permitiu fazer a interpretação contextual das modificações. Como quaisquer normas jurídicas são produzidas de acordo com o panorama contextual de sua elaboração, a pesquisa tornou possível observar, ao longo de todo o Capítulo 2, momentos históricos que justificassem a redação da norma em um sentido ou em outro.

Percebendo a distribuição individual de poderes de pauta atualmente, regredimos na história com base nos mesmos critérios vigentes e que fossem mais relevantes, distribuídos entre o poder do Presidente, do Relator e dos pedidos de vista. O que

descobrimos ao percorrer 127 anos, 6 Constituições da República e 5 Regimentos Internos foi a existência inicial de critérios coletivos de gestão da pauta, em que a concentração unipessoal da ordem do dia organizada pelo Presidente poderia ser suplantada, em alguns pontos, por acordo entre os demais Ministros.

Uma constatação importante do fenômeno de individualização nos poderes de agenda se refere ao fato de que, uma vez existentes poderes individuais do Presidente do Supremo para a definição e inclusão dos processos na pauta da sessão de julgamento, eles foram mais valorizados em períodos autoritários. No Governo Provisório de Vargas, inclusive, o Procurador Geral da República poderia requisitar preferência automática sobre todos os itens da pauta para feitos de determinadas características. Introduzida em 1937, pela ditadura do Estado Novo, a relativização de um critério rigoroso de antiguidade direcionado ao Presidente para inclusão dos processos em pauta, essa disposição foi retirada em 1940 e retornou em 1970, no período de maior interferência do regime militar sobre o Supremo Tribunal Federal.

Foi o Decreto Lei nº 6, editado por Vargas, que, dentre outras disposições, condicionou a observância à antiguidade, “quanto possível, e sem prejuízo do serviço”. Esse trecho é retirado no texto de 1940 e retorna já em 1970 com a expressão “sempre que possível”. Tal relativização passou ilesa para o texto elaborado em 1980, cuja redação vige até hoje, e expõe um comportamento individual exacerbado do Presidente. Identificou-se que concentrar poderes em somente uma pessoa facilita o controle, especialmente por agentes externos, dos trabalhos da Corte, em detrimento dos poderes do Colegiado nessa matéria

A despeito de haver sido firmada em um contexto de reafirmação de autonomia, a distribuição de competências aos Ministros, individualmente, pode ser questionada sob outro viés da legitimidade democrática. Sendo comum a inquirição sobre a legitimidade democrática das decisões tomadas em temas constitucionais sensíveis por um Colegiado de 11 Ministros não representativos, pode-se perquirir também sobre as influências advindas de períodos autoritários na centralização de uma tarefa primordial da pauta na condução dos trabalhos do Plenário.

Assim, cumpre à sociedade em geral e, principalmente, ao STF refletir sobre a natureza desses poderes, considerando uma pauta construída coletivamente para valorização da transparência e redução do agir estratégico individual que seja contraproducente às atividades jurisdicionais. Desse modo, a composição plena do

Tribunal conteria atribuições individuais que tendem a se sobrepor às atribuições de todo o Colegiado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAL, Felipe Cittolin. Getúlio Vargas e o Supremo Tribunal Federal: uma análise do habeas corpus de Olga Prestes. **Antíteses**, v. 10, n. 20, p. 881-900, jun./dez. 2017.

ABREU, Alzira Alves de. Getúlio Dornelles Vargas. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30**. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/getulio-dornelles-vargas>>

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Idesp: Editora Sumaré; Fapesp; Educ., 1997.

ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. **O Estado e o Poder Judiciário no Brasil**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ARGUELHES, Diego W.; FALCÃO, Joaquim.; RECONDO, Felipe.; (org). **Onze supremos: o supremo em 2016**. Belo Horizonte (MG), 2017.

ARGUELHES, Diego Werneck. RIBEIRO, Leandro Molhano. Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro. **Revista Direito e Práxis**, Vol. 4, n. 7, 2013, pp. 85-121.

_____. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 46: 121-155, 2015.

BARBOSA, Ana Laura Pereira. **As estratégias na definição da pauta de julgamento. Um olhar sobre o perfil da Corte Gilmar Mendes**. Monografia. Sociedade Brasileira de Direito Público. São Paulo: 2015.

BARBOSA, Daniella Dutra de Almeida; TEIXEIRA, João Paulo Allain. O Supremo Tribunal Federal e o novo desenho jurisdicional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 186, p. 129-140, abr./jun. 2010.

BARBOSA, Rui. **Discursos Parlamentares e Jornalismo**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1945, Vol. XVIII. 1891. Tomo I. (Obras Completas de Rui Barbosa).

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Diário da Justiça, Rio de Janeiro. Ano XV, n. 48, p. 1239. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/REGIMENTOINTERNO1940.PDF>>; Acesso em: 18/06/2018.

_____. Diário da Justiça. Ano XL, n. 219, Segunda Feira, 29 de novembro de 1965. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/1940/1965_novembro_29.pdf>. Acessado em 21/05/2018.

_____. Diário de Justiça. Ata da quinquagésima terceira sessão plena extraordinária, em 25 de outubro de 1965. Ano XL, N. 108, Terça, 26 de outubro de 1965. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/1940/1965_outubro_26.pdf>. Acessado em: 21/05/2018.

_____. Diário da Justiça. Estados Unidos do Brasil. 20 de novembro de 1937, Anno XII, n. 266, p. 5738. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/1909/1937_novembro_20.pdf> acesso em: 18/06/2018.

_____. DIÁRIO DA JUSTIÇA. Estados Unidos do Brasil. Anno VI, sexta-feira, 10 de abril de 1931, n. 83. Disponível em: <

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/1909/1931_abril_10.pdf >; Acesso em: 18/06/2018.

_____. Diário oficial da Republica dos Estados Unidos do Brazil. Anno XXIX 2º da República. Rio de Janeiro: 14 de novembro de 1890.

_____. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal de 1891. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI&pagina=regimentointerno1891principal> >Acesso em: 18/06/2018.

_____. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal de 1940. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/REGIMENTOINTERNO1940.PDF> >.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ata da Segunda Sessão Administrativa de 2006 do STF. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=legislacaoAtasSessoesAdministrativas&pagina=atasSessoesAdministrativas> > ; acessada em: 15/05/2018.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=213> >; acesso em: 18/06/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal de 1909. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI&pagina=regimentointerno1909principal>

_____. Supremo Tribunal Federal. Relatório do Supremo Tribunal Federal de 1970. Brasília: 1970.

_____. Supremo Tribunal Federal. Resolução n. 278/2003 disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/RESOLUCAO278.PDF> >; acessada em 06/05/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Revisão do Regimento Interno do STF. v. 1. Brasília: 1978.

_____. Supremo Tribunal Federal. Secretaria de Documentação. Casa da Suplicação do Brasil, Supremo Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal (legislação e documentos referentes a esses tribunais, em ordem cronológica). Brasília: 1998.

_____. Supremo Tribunal Federal. Livro de Atas do STF, 1891 a 1895, sessão de 15/09/1891.

CABRAL, Gustavo César Machado. Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo. **Revista de Informação Legislativa**. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242865> , v. 48, n. 189, p. 133-146, jan./mar. 2011.

CÂMARA, Heloísa Fernandes. **STF na ditadura militar brasileira: Um tribunal adaptável?** Curitiba, 2017, 277 f. Tese de doutorado – Faculdade de Direito - Universidade Federal do Paraná..

CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. Entre o dever da toga e o apoio à farda: Independência judicial e imparcialidade no STF durante o regime militar. **RBCS**, Vol. 32 no 94 junho/2017: e329415.

CARVALHO, Cláudia Paiva. **Intelectuais, cultura e repressão política na ditadura brasileira (1964 -1967): Relações entre Direito e Autoritarismo**. Brasília, 2013, 298 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito - Universidade de Brasília.

CARVALHO, José Murilo de. República, democracia e federalismo: Brasil, 1870-1891. **VARIA HISTORIA**, Belo Horizonte, vol. 27, nº 45: p.141-157, jan/jun 2011.

CASTRO, Araújo. **A Constituição de 1937**. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1938.

CHAVES, Vitor P. FALCÃO, Joaquim. HARTMANN, Ivar A. **III Relatório Supremo em Números : o Supremo e o tempo**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2014. 151 f. : il..

COLOMBIA. Corte Constitucional. Reglamento de la Corte Constitucional. Acuerdo 02 de 2015.

COSTA, Emília Viotti da. **STF: O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. São Paulo: IEJE, 2001.

_____. **STF: O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2006.

CROSS, Frank B; NELSON, Blake J. Strategic Institutional Effects on Supreme Court Decisionmaking. **Northwestern University Law Review**, Vol. 95, n. 4, pp. 1437-1494, 2001.

DEL PICCHIA, Lúcia Barbosa. **Estado, democracia e direitos na crise do constitucionalismo liberal: uma comparação entre o pensamento jurídico francês e o brasileiro**. São Paulo, 2012, 433 f. Tese de doutorado - Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo.

FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? **Lua Nova**, São Paulo, 88: 429-469, 2013.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. Vol 2/ 10ª ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000. (Grandes nomes do pensamento brasileiro).

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. Constitutional adjudication: lessons from Europe. **Texas Law Review**, n. 82, pp. 1671-1704, 2004.

FERNANDES, Eric Baracho Dore; FERREIRA, Siddharta Legale. O STF nas “Cortes” Victor Nunes Leal, Moreira Alves e Gilmar Mendes. **Revista Direito GV**, São Paulo 9(1), pp. 023-046, jan-jun 2013.

FERREIRA, Pedro Fernando de Almeida Nery. **Como Decidem os Ministros do STF: Pontos Ideais e Dimensões de Preferências**. 2013, 145 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília.

FGV. CPDOC. **Anos de Incerteza (1930 - 1937) > No país dos tenentes**. Disponível em: < <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PaisDosTenentes> >; Acesso em: 16/06/2018.

FGV. CPDOC. **Anos de Incerteza (1930 - 1937) > No país dos tenentes**. Disponível em: < <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PaisDosTenentes> >; Acesso em: 16/06/2018.

FGV. CPDOC. **Diretrizes do Estado Novo (1937 - 1945) > Estado Novo e fascismo**. Disponível em: < <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/EstadoNovoFascismo> >; Acesso em: 16/06/2018.

FGV. História Oral do Supremo. (1988-2013), v.9: Nelson Jobim / Fernando de Castro Fontainha, Christiane Jalles de Paula, Leonardo Seiichi Sasada Sato, Fabrícia Corrêa Guimarães (orgs.). – Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015. 346 p.

FREITAS, Lígia Barros de; KOERNER, Andrei. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. **Lua Nova**, São Paulo, 88: 141-184, 2013.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2013.

GOMES, Juliana Cesário Alvim. Um Supremo socialmente seletivo? In: FALCÃO, Joaquim.; ARGUELHES, Diego W.; RECONDO, Felipe.; org. Onze supremos: o supremo em 2016. Belo Horizonte (MG), 2017, pp. 201-203.

HETTINGER, Virginia A; LINDQUIST, Stefanie A; MARTINEK, Wendy L; Comparing Attitudinal and Strategic Accounts of Dissenting Behavior on the U.S. Courts of Appeals. **American Journal of Political Science**, Vol. 48, n. 1, Jan/2004, pp. 123-137, p. 125.

HIRSCHL, Ran. The question of case selection in comparative constitutional law. **The American Journal of Comparative Law**, Vol. LIII, Winter 2005, n. 1 (July, 2006) pp. 125-155. p. 133.

KOERNER, Andrei. **A Ordem Constitucional da República: uma análise política da jurisdição constitucional no Brasil (1889-1926)**. Campinas, 2015, 513 f. Tese de Livre-docência – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Estadual de Campinas.

_____. O poder judiciário no sistema político da Primeira República. **Revista USP**, São Paulo, n. 21, pp-58-69.

_____. Um Supremo Coadjuvante: A reforma judiciária da distenção do Pacote de Abril de 1977. **Novos estud., CEBRAP**, São Paulo, V37n01, 81-97, jan.–abr., 2018.

LANDAU, David. Political Institutions and Judicial Role in Comparative Constitutional Law. **Harvard International Law Journal**, Cambridge, vol 51, nº 2, Summer 2010, pp. 319-377.

LINDQUIST, Stefanie A; SEGAL, Jeffrey; WESTERLAND, Chad. Congress, the Supreme Court, and Judicial Review: Testing a Constitutional Separation of Powers Model. **American Journal of Political Science**, Vol. 55, No. 1, jan. 2011, pp. 89-104.

LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. **História Econômica e Social do Brasil: O Brasil desde a república**. São Paulo: Saraiva, 2016.

LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. **História Econômica e Social do Brasil: O Brasil desde a república**. São Paulo: Saraiva, 2016.

MACÊDO, Lucas Buriel. Agravo Interno: Análise das modificações legais e de sua recepção no Superior Tribunal de Justiça. **Revista de Processo**, vol. 269/2017, pp. 311-344, Jul/2017, DTR\2017\1806.

MAGALHÃES, Andréa. **Jurisprudência da Crise: Uma perspectiva pragmática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Repressão política e usos da Constituição no governo Vargas (1935-1937): A segurança nacional e o combate ao comunismo**. Brasília, 2011, 219 f. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito - Universidade de Brasília.

MATTOS, Karina Denari Gomes de. **Democracia e diálogo institucional: a relação entre os poderes no controle das omissões legislativas**. São Paulo, 2014, 171 f. Dissertação (Mestrado) -Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

MELLO, Augusto Cordeiro de. **O processo no Supremo Tribunal Federal: notas jurisprudenciais ao Regimento Interno**. Vol. II. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S.A., 1964.

MELLO, Cristiana. A regulamentação da agenda do Supremo Tribunal Federal: Uma proposta modesta. In: **Jurisdição Constitucional em 2020**. Pesquisa IDP. GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. MENDES, Gilmar Ferreira. MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. (Org.), 2016, pp. 221-251, p. 242-243.

MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do. Questões atuais sobre as medidas cautelares no controle abstrato de constitucionalidade. In: Observatório da Jurisdição Constitucional. Brasília: IDP, Ano 5, 2011/2012. ISSN 1982-4564.

MILLER, John H; PAGE, Scot E. **Complex Adaptive Systems**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NUNES, Castro. **Teoria e Prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1943.

O DIREITO: Revista Mensal de Legislação, Doutrina e Jurisprudência. Ano XXXII – 1904; maio a agosto, Vol. 94, Rio de Janeiro, p. 379. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/1891_emendas.pdf>; acesso em: 18/06/2018.

O DIREITO: Revista Mensal de Legislação, Doutrina e Jurisprudência. Ano XXIV, vol. 99, Rio de Janeiro, 1906.

O PODER de definição da pauta do Supremo Tribunal Federal. **Revista dos Tribunais**, vol. 878/2008, p. 11-28, Dez / 2008, DTR\2008\725.

OLIVEIRA, Eluã Marques de. Supremo Tribunal Federal: uma Corte Constitucional sui generis. *In: Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Vol. 95/2016, pp. 37–59, Abr–Jun, 2016.

OLIVEIRA, Fabiana Luci. O Supremo Tribunal Federal e a política no Brasil contemporâneo. **Cadernos Adenauer**, XVIII, nº 1, 2017, 30/06/17.

OWENS, Ryan J. The Separation of Powers and Supreme Court Agenda Setting. **American Journal of Political Science**, Vol. 54, No. 2, abril 2010, pp. 412-427.

PAIXÃO, Leonardo. **A função política do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo, 2007, 258 f. Tese de Doutorado - Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo.

PAULA, Carolina Gattolin de. **A atuação do STF no pós-88: Impacto sobre o equilíbrio entre os poderes**. São Paulo, 2014, 152 f. Dissertação de mestrado - Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo.

RESENDE, Ranieri Lima; VIEIRA, José Ribas. The Agenda-Setting Crisis in the Brazilian Supreme Court. **Int'l J. Const. L. Blog**, Apr. 10, 2018. Disponível em:

<<http://www.iconnectblog.com/2018/04/the-agenda-setting-crisis-in-the-brazilian-supreme-court/>>; acesso em: 20/05/2018.

RÍO, Andrés del. La era Vargas y latrajectoriadel Supremo Tribunal Federal de Brasil: unanálisis histórico institucional 1930-1945. Passagens. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, vol. 7, no. 2, maio-agosto, 2015, pp. 298-320.

RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal: 1930 – 1963**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **História do Supremo Tribunal Federal: Defesa das Liberdades Cívicas (1891-1898)**. Vol. I. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira S.A., 1965.

SANTOS, Marcelo Paiva dos. **A história não contada do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: 2009.

SCHWAITZER, Lenora de Beaurepaire da Silva. **A Justiça Federal na era Vargas**. Rio de Janeiro, 2012, 155 f. Dissertação de mestrado profissional - Programa de Pós-Graduação em história, política e bens culturais -Fundação Getúlio Vargas.

SEGAL, Jeffrey; SPAETH, Harold. The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. Apud ARGUELHES, Diego Werneck. RIBEIRO, Leandro Molhano. Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro. **Revista Direito e Práxis**, Vol. 4, n. 7, pp. 85-121, 2013.

SILVEIRA, Daniel Barile. **O Poder Contramajoritário do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Atlas, 2014.

VALÉRIO, Otávio L.S. **A Toga e a Farda: o Supremo Tribunal Federal e o Regime Militar (1964-1969)**. São Paulo, 2010, 224 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito do Largo do São Francisco – Universidade de São Paulo.

VERMEULE, Adrian. **The System of the Constitution.** Oxford: Oxford University Press, 2011, n.p.

VILLELA, José Guilherme. Perspectivas da organização judiciária na futura Constituição Federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 25, n. 97, jan./mar. 1988., pp. 69-84.

WALDRON, Jeremy. **Political Political Theory: An Oxford Inaugural Lecture.** New York University School of Law, Public Law & Legal Theory research paper series, New York, n. 12-26, Junho 2012.