

As pautas do Supremo: jogo colegial e determinação individual do tempo decisório nos plenários presencial e virtual

Tailma Santana Venceslau¹

Resumo

A partir da literatura brasileira e estrangeira sobre a agenda e o tempo decisório de cortes, bem como da descrição dos poderes individuais de pauta dos plenários presencial e virtual do Supremo Tribunal Federal (STF), o texto se propõe a pensar em como estudar empiricamente a pauta do STF. Com esse objetivo, desenvolvo um modelo de análise baseado no jogo colegial para operacionalizar a variável desenho institucional: os cenários de interação. Os cenários de interação incorporam o comportamento observável dos juizes, o desenho institucional e o tempo decisório da corte para investigar se a concorrência dos poderes de pauta do STF impõe limites à atuação individual dos ministros quando tentam implementar suas preferências através do manejo do tempo.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal. Poder de pauta. Jogo colegial. Cenários de interação.

I. Introdução

Em 2019, o então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Dias Toffoli, retirou da pauta o Recurso Extraordinário (RE) nº 635.659, proposto pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que tem por objetivo reconhecer a inconstitucionalidade do art. 28 da Lei nº 11.343/2006 e

¹ Atualmente cursa Mestrado em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP). Bolsista do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: tailmasvenceslau@gmail.com



Direito autoral e licença de uso: Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons. Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra, forneça um link para a licença, e indicar se foram feitas alterações.

descriminalizar o uso e porte de drogas. O julgamento do caso foi iniciado em 2015 e sua resolução tem o potencial de diminuir o enorme encarceramento de usuários no país. Toffoli retirou o caso da pauta dois dias após se encontrar com o então Presidente da República, Jair Bolsonaro. Até o encerramento deste trabalho, o recurso encontrava-se pendente de julgamento.

De acordo com Fontana (2011), mecanismos de controle do tempo decisório podem servir como uma forma de cortes constitucionais decidirem que casos julgar, ou seja, de controlarem suas agendas². No mesmo sentido, Bickel (1961) afirma que os poderes relativos à gestão do tempo das cortes podem servir como “técnicas de não decisão”. Isto é, na ausência de prazo vinculante para o termo do processo, a instituição pode escolher não decidir um caso apenas postergando o seu julgamento. Em adição, a administração do tempo decisório pode interferir na formação de maioria para o julgamento de mérito.

Os estudos sobre a agenda de cortes constitucionais costumam se centrar na experiência norte-americana, cujo desenho institucional prevê expressamente o poder de escolher que casos julgar. Porém, quanto às cortes que não dispõem formalmente do controle de agenda, pouco se sabe sobre a sua elaboração. No STF, corte que formalmente não dispõe de poder discricionário sobre a sua agenda (art. 5º, XXXV da Constituição Federal)³, as ferramentas de gestão do tempo decisório estão disponíveis para os ministros⁴ de forma individualizada, ao menos no que diz respeito às disposições regimentais, e parecem se prestar a um controle individualizado da agenda do tribunal.

2 Na literatura comparada, a expressão “agenda” costuma designar o grupo de casos admitidos por uma corte, embora o mesmo termo possa também se referir ao momento de julgamento. Neste trabalho, poder de agenda se refere à capacidade de escolher que casos julgar e poder de pauta se refere à capacidade de escolher quando julgar. Oportunamente, outros esclarecimentos serão feitos a respeito da nomenclatura utilizada pelo trabalho.

3 Importante ressaltar o instituto da Repercussão Geral introduzido pela EC nº 45/2004. Em alguma medida, há certa discricionariedade na avaliação da Repercussão Geral pela própria abrangência de sua definição normativa (art. 1035, §1º, CPC).

4 O trabalho reconhece a presença majoritária de homens em posições de poder no judiciário e, como constantemente se refere a esses atores, faz uso do masculino universal de forma crítica, em face da realidade da adjudicação constitucional no país e no mundo. Neste sentido, não quer se aliar ao formato hegemônico de construção textual que implicitamente pressupõe que apenas homens devem ocupar espaços de poder.

A par do desenho institucional relativo à construção do tempo decisório do STF, a literatura tem abordado o tema de formas variadas: a partir da interação da pauta com outros fatores que influenciam o tempo das ações (ESTEVES, 2018a); pesquisas centradas em apenas um dos poderes individuais de pauta (ARGUELHES; HARTMANN, 2017; ESTEVES, 2020); análise da articulação entre os poderes de pauta restrita a uma presidência da corte (BARBOSA, 2015); discussão do controle do tempo inserida no debate sobre os poderes individuais e o potencial uso estratégico do manejo do tempo decisório (HARTMANN; FERREIRA, 2015; ARGUELHES; RIBEIRO, 2018a, 2018b; ESTEVES, 2022); além da avaliação da legitimidade democrática do desenho institucional (BARBOSA, 2020). Destacam-se, por sua vez, os estudos que tratam dos poderes de pauta não só como ferramentas de controle de agenda, mas também de decisão (ALVES, 2006; DIMOULIS; LUNARDI, 2008).

Apesar dos avanços, ainda existem problemas de pesquisa inexplorados pelo campo. O tema deste texto é a investigação empírica dos poderes de pauta do STF. Nas seções seguintes, exploro como os diagnósticos e as provocações produzidos pela literatura até então ajudam a desenvolver desenhos de pesquisa voltados para a compreensão do tempo decisório do tribunal. Ainda, proponho um modelo de análise em que a concorrência dos poderes individuais de pauta é mensurada a partir de cenários de interação que incorporam à análise do desenho institucional o tempo dos julgamentos e o comportamento observável dos ministros.

A Seção 2 deste artigo trata das pesquisas sobre a agenda e o tempo decisórios de outras cortes e do STF, com foco no modelo teórico do jogo colegial. Na Seção 3, descrevo sucintamente quais são os poderes de pauta dos plenários presencial e virtual e como operam na prática, com ênfase na distribuição individual dos poderes e, ao mesmo tempo, na consequente concorrência entre eles. A Seção 4 explora os cenários de interação como proposta para analisar empiricamente a atuação dos ministros no manejo das pautas do STF, demonstrando como a incorporação do tempo de julgamento ao modelo contribui para a operacionalização da variável desenho institucional. Ao final, retomo as principais reflexões a respeito das pautas do STF e a proposta metodológica do texto (Seção 5).

I. Agenda e tempo decisório de cortes

Nos últimos anos, muitos trabalhos têm se dedicado a entender as razões e repercussões do desempenho das cortes constitucionais no arbitramento de conflitos políticos e definição de políticas públicas, inclusive no Brasil (ARANTES, 2005; DA ROS; TAYLOR, 2008; TAYLOR, 2008; VERÍSSIMO, 2008). O fenômeno recente de maior protagonismo político dessas instituições tornou mais frequente o interesse da academia quanto à compreensão de aspectos do funcionamento das cortes, como o comportamento dos juízes, suas preferências e o desenho institucional (ARGUELHES, 2014; MARIANO SILVA; MARTINS, 2017; ARAÚJO, 2017).

O juízo sobre o momento de decidir integra a atividade das cortes, porém não costuma ser um objeto de interesse do campo, com valiosas exceções. Nas Subseções abaixo, relato algumas contribuições da literatura quanto às decisões sobre o quê e quando decidir a fim de orientar a discussão subsequente a respeito dos poderes individuais de pauta do STF.

I.1 A literatura estrangeira

Alarie e Green (2017) exploram quatro principais teorias sobre como juízes escolhem que casos julgar. A primeira teoria tem por fundamento o acervo e afirma que os *justices* decidem com o objetivo (ao menos parcial) de controlar seu volume de trabalho. A segunda, chamada de “*cue theory*”, informa que juízes exercem seu poder de agenda com base nas características (facilmente identificáveis) dos casos, características essas que indicam que o tema articulado na demanda é juridicamente importante. A terceira teoria, por sua vez, afirma que o juiz faz esse tipo de escolha tendo em vista unicamente suas opiniões pessoais sobre o mérito. A última teoria apresentada pelos autores consiste numa versão mais ponderada e estratégica da terceira: o juiz decide julgar um caso baseado não simplesmente em sua preferência, mas sim se esta tem probabilidade de vencer na decisão final colegiada sobre o mérito. Para os autores, todos os aspectos apontados pelas teorias – acervo, características do caso, ideologia política e cálculo estratégico – podem importar para a definição da agenda, mas diferem quanto ao grau de influência a depender da questão submetida à corte. Os autores também reforçam a im-

portância do desenho institucional, i.e., quantos juízes a instituição possui, se esta é subdividida em mais de um órgão decisório e se todos os juízes estão envolvidos na decisão sobre o quê decidir.

A última teoria encontra eco em outros trabalhos. Em pesquisa empírica sobre o controle da agenda da Suprema Corte dos Estados Unidos (SCOTUS), Perry Jr. (1994) argumenta que os votos para inadmissão de casos no procedimento do *certiorari*⁵ podem ser resultado de uma antecipação estratégica da decisão (*defensive denials*) que será produzida pela corte, ou seja, quando o juiz imagina que a decisão de mérito será contrária à sua preferência. Ainda sobre o *certiorari*, Caldeira, Wright e Zorn (2012) estão interessados na influência de grupos de interesse sobre esse tipo de decisão através da submissão de pareceres como *amici curiae*. O resultado da pesquisa dos autores sugere que a influência desses grupos decresceu em comparação com o estudo realizado em 1988. Também no mesmo sentido, Perry Jr. (1994) observa através de entrevistas com *justices* da SCOTUS, assessores e advogados, que a escolha sobre o que decidir é afetada por elementos relativos à participação de atores externos, como a quantidade de *amici* e a presença do advogado do governo.

Estes são apenas alguns exemplos de trabalhos sobre a agenda da SCOTUS. Quanto aos tribunais que possuem jurisdição mandatória, como o STF, o volume de pesquisa relativo aos poderes de agenda é bem menor. Desse conjunto, importa mencionar o estudo sobre o impacto do poder de agenda da suprema corte do México sobre o posicionamento dos juízes nos julgamentos. Utilizando a estimação de pontos ideais, Magaloni, Magar e Sanchez (2010, p. 18) argumentam que a ausência de liberdade sobre a definição da agenda faz com que o tribunal esteja suscetível a “cada meteoro político no horizonte”.

Também com vistas a entender o impacto do tipo de controle de agenda sobre o comportamento judicial, Skiple, Bentsen e McKenzie (2021) realizaram um estudo comparado entre as supremas cortes da Dinamarca e da Noruega e concluíram que tribunais com acervos discricionários, i.e., que podem escolher livremente quais casos julgar, tendem a ter maiores

5 O *certiorari* é uma ferramenta de controle colegiado da agenda da SCOTUS.

taxas de dissenso e de reversão de decisões dos tribunais inferiores do que cortes com acervos mandatórios.

Apesar da importância dos mais variados problemas de pesquisa a partir da agenda de cortes, em especial a norte-americana, muito pouco foi aprofundado na direção do impacto do tempo sobre a agenda desses tribunais⁶. Nessa direção, destaca-se a investigação realizada por Yen-tu Su e Han-wei Ho (2014) sobre o tempo decisório da corte constitucional do Taiwan. Na pesquisa, os autores apontam para uma prática do tribunal que serve como mecanismo indireto de controle de agenda: a decisão estratégica sobre o *timing* de julgamento. Os autores afirmam que cortes podem não só priorizar casos importantes, julgando-os mais rapidamente, mas também podem deliberadamente retardar a tomada de decisão por considerações estratégicas.

Fontana (2011), a seu turno, com suporte em exemplos de diversas cortes constitucionais, argumenta que o poder de escolher o que decidir e em que momento o fazer é essencial para o sucesso das cortes. Para ele, a decisão sobre o *timing* deve levar em consideração dois aspectos: a adequação do tempo decisório às peculiaridades da questão discutida (*issue timing*) e a conveniência do momento com os interesses institucionais do tribunal (*legitimacy timing*). De modo semelhante a Magaloni, Magar e Sanchez (2010), Fontana afirma que a detenção do poder de controlar a agenda e o tempo decisório garante às cortes a oportunidade de evitar conflitos políticos.

Em apertada síntese, percebe-se que o controle de agenda em jurisdição mandatória pode ser realizado pela via indireta do controle do tempo. Por outro lado, a decisão sobre o *timing* de julgamento tem importância em si mesma, para além da definição de agenda: a corte pode se posicionar politicamente ou aparentar neutralidade apenas adiando ou adiantando um julgamento. Prosseguindo a discussão, o próximo tópico explora o que a literatura brasileira informa sobre a agenda e a pauta do STF.

6 Vale mencionar as pesquisas empíricas realizadas por Epstein, Landes e Posner (2015) e Beim, Clark e Patty (2017), que tratam do tempo decisório de cortes constitucionais, conquanto não enderecem perguntas relativas aos impactos do tempo sobre as agendas dessas instituições.

1.2 A literatura nacional

Em sentido semelhante a alguns estudos sobre a agenda de cortes com jurisdição mandatória, os trabalhos sobre a construção da agenda do STF têm também investigado como a corte escolhe que casos julgar através de oportunidades institucionais. Arguelhes e Hartmann (2014) avaliaram que o pedido de vista poderia se prestar a dois fins: como método informal de retirada do caso da agenda do tribunal por tempo indefinido; e como mecanismo para aguardar que o contexto político ou a composição do tribunal seja mais favorável à opinião do ministro vistor. Os autores reforçaram, ainda, que este é um poder que está distribuído para os ministros individualmente.

Alves (2006) verificou a possibilidade de utilização do tempo processual de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) como ferramenta de decisão no tribunal, seja antecipando a decisão de algumas, seja postergando a decisão final de mérito de outras até o resultado de perda de objeto, evidenciando a liberdade de definição da pauta do tribunal. Dimoulis e Lunardi (2008), igualmente com suporte na análise de ADIs, ressaltaram o papel da larga duração das tutelas provisórias no adiamento da decisão final das ações, sublinhando a concentração dos poderes de pauta na figura do relator.

Arguelhes e Ribeiro abordaram a formação da agenda através do controle do tempo mediante exposição mais ampla dos poderes individuais da corte. Para os autores, os poderes individuais de agenda e de decisão do tribunal são dificilmente conciliáveis com princípios elementares da teoria constitucional (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018a), especialmente a combinação do poder do relator de decidir liminares de forma monocrática com o poder do mesmo ator de liberar ou não essa decisão para referendo do órgão colegiado (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018b), o que efetivamente implicaria, em se tratando da competência constitucional do STF, numa espécie de controle de constitucionalidade individual.

Esteves forneceu uma descrição mais nuançada da construção da pauta e do tempo processual do plenário presencial. Em análise de dados descritivos da pauta durante o ano de 2017 (presidência da ministra Carmen Lúcia), Esteves afirmou que é possível falar ao menos em duas pautas do plenário presencial: a pauta prevista para julgamento e divulgada com

antecedência e a pauta efetivamente submetida a julgamento (quando este é ao menos iniciado). Esta segunda pauta se subdividiria em mais duas, quais sejam: uma composta pelos processos que tiveram julgamento definitivo e outra composta pelos processos que tiveram seus julgamentos suspensos (ESTEVEES, 2018b). O autor concluiu que a pauta publicada antecipadamente mais se parece com uma carta de intenções do tribunal do que um passo efetivo em direção à previsibilidade do calendário de julgamentos. Afirmou também que o presidente do tribunal não detém total controle sobre a pauta do plenário, pois depende em grande medida da colaboração e do comprometimento dos colegas (ESTEVEES, 2018a, 2018b).

Igualmente através de estudo empírico, Ana Laura Barbosa apontou para a pouca maleabilidade da pauta do plenário presencial em virtude da sobrecarga de processos no STF. Em adição, afirmou que o poder de construção da pauta do presidente encontra limites no poder do relator de incluir o caso na pauta e no poder de qualquer ministro de pedir vista dos autos. Para Barbosa (2015, p. 10), “[...] quando nas mãos de agentes distintos, esses poderes em embate podem limitar-se reciprocamente”.

A partir da literatura nacional e estrangeira, é possível apontar alguns diagnósticos e indícios que permitem, por um lado, entender alguns elementos do tempo decisório de cortes de modo geral e do STF em particular e, por outro, identificar perguntas ainda não endereçadas pelo campo. Neste sentido, destaco que temos diagnósticos ou ao menos fortes indícios de que: o tipo de controle de agenda de uma corte constitucional impacta o comportamento judicial (SKIPLE; BENTSEN; MCKENZIE 2021; MAGALONI; MAGAR; SANCHEZ, 2010); em tribunais constitucionais com jurisdição mandatória, é possível controlar a agenda através do controle do tempo (SU; HO, 2014); a agenda pode sofrer influência de atores externos (CALDEIRA; WRIGHT; ZORN, 2012; PERRY JR., 1994); há alocação fragmentada dos poderes de pauta no STF (ARGUELHES; HARTMANN, 2017; ARGUELHES; RIBEIRO, 2018a, 2018b; ESTEVEES, 2022); o presidente do STF não é capaz de sozinho determinar quando os processos alcançarão um julgamento definitivo no plenário presencial (ESTEVEES, 2018a, 2018b; BARBOSA, 2015); e, ao

menos até a Emenda Regimental (ER) nº 58/2022⁷, não haviam recursos formais disponíveis que constrangessem os ministros a não controlarem o tempo do STF sob a forma de adiamento do julgamento através de pedidos de vista no ambiente presencial (FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014; ARGUELHES; HARTMANN, 2017).

Com tais contribuições, os caminhos traçados até então pelas pesquisadoras e pelos pesquisadores fornecem subsídios para pesquisas futuras sobre a agenda e o tempo decisório do STF. Algumas questões remanescem, com destaque para as relativas aos poderes de pauta da corte: Se há tantos “poderes de veto” sobre o tempo decisório, por que algumas ações obtêm decisão colegiada rapidamente? Há diferença no manuseio desses poderes entre as distintas classes processuais e entre os órgãos e ambientes decisórios? Quais os custos e incentivos enfrentados pelos ministros para o manuseio individualizado desses poderes? Esses custos e incentivos são os mesmos para relator e presidente? E, ainda, os custos e incentivos são os mesmos para o manuseio individual de cada um dos poderes de pauta disponíveis? O manuseio desses poderes se assemelha nos julgamentos de casos salientes e não salientes? O STF se diferencia quanto às suas disposições e prática de controle do tempo em comparação com outras cortes com jurisdição mandatória? E, sob a ótica da relação entre os poderes, se e como a decisão sobre quando decidir do tribunal impacta e é impactada pelo tempo decisório do legislativo e do executivo?

Como visto, são muitas as questões pendentes e é provável que para cada uma delas seja necessário pensar em desenhos de pesquisa empírica específicos. Na subseção seguinte, desenvolvo contribuições possíveis do modelo estratégico colegial enquanto suporte teórico para uma pesquisa empírica que enderece quais os custos e incentivos institucionais para a atuação individualizada sobre o tempo decisório do STF.

1.3 Jogo colegial e os poderes de pauta do STF

A despeito do aparente estímulo à individualização da escolha do *timing* decisório de acordo com o Regimento Interno do STF (RISTF), alguns

7 As alterações realizadas pela ER nº 58 de 19 de dezembro de 2022 serão descritas na Seção 3 deste artigo.

estudos apontam que a concorrência entre os poderes de pauta pode oferecer obstáculos à realização do interesse individual de um ministro neste aspecto, mesmo em situação de melhor posição institucional (ESTEVES, 2018a, 2018b, 2022; BARBOSA, 2015). Parece, então, relevante observar em que medida a dimensão colegiada⁸ e o desenho da instituição constroem o manuseio individual dos poderes de pauta.

Em análise empírica sobre a construção da opinião majoritária da SCOTUS, Maltzman, Spriggs II e Wahlbeck (2000) afirmam que a elaboração desta opinião pode ser definida como “jogo colegial”, uma vez que as dinâmicas internas de exposição dos votos e de redação da decisão colegiada se revelam como procedimentos marcados por negociações entre os juízes. Para Maltzman, Spriggs II e Wahlbeck (2000), as regras formais e informais de construção da decisão formam a arena em que o jogo colegial é exercitado, de modo que as preferências individuais são equacionadas via cálculo estratégico. Nesse sentido, o desenho institucional da SCOTUS parece estimular a elaboração colegiada da decisão, mesmo em situações de desacordo de preferências. O que o trabalho evidencia é que, mesmo na presença de poderes individuais desproporcionais⁹, a atuação colegiada pode se impor via cálculo estratégico.

Apesar de se apoiar na elaboração da opinião majoritária da SCOTUS, penso que o modelo estratégico colegial¹⁰, tal como formulado pelos autores, pode contribuir para o entendimento de outros aspectos do processo decisório de cortes. A partir dessa ótica, a estrutura formada pelo desenho da instituição pode constrianger ou estimular o juiz a se engajar numa dinâmica colegiada de determinação do tempo decisório, ainda que presente o dissenso sobre quando julgar.

A abordagem do jogo colegial ajuda a compreender a atuação do STF quanto ao tempo decisório ao menos em duas dimensões: (i) a do

8 A acepção de colegialidade aqui mobilizada se refere à característica institucional que marca a composição dos tribunais e o exercício de suas principais atribuições.

9 Por exemplo, o poder do chief justice de escolher a si próprio para redigir a opinião majoritária da corte quando compõe a maioria. Essa atribuição é um costume da SCOTUS que confere ao autor da opinião majoritária considerável influência sobre a redação da decisão final, cf. Maltzman, Spriggs II e Wahlbeck (2000, p. 7).

10 Para uma descrição didática dos principais modelos de análise do comportamento judicial, ver: Inatomi, 2020.

comportamento dos ministros e (ii) a do desenho institucional do tribunal. Quanto à primeira, ajuda a explicar as situações nas quais um ministro não persegue unicamente a realização da sua preferência relativa ao tempo decisório, mas, diversamente, equaciona seus interesses com os dos demais colegas para que o momento da decisão seja definido. Na dimensão institucional, contribuí para investigar se e como o desenho estimula ou mesmo constringe um ministro a ao menos considerar as preferências dos demais ministros.

Sob essa acepção, o uso do modelo estratégico colegial como suporte teórico para investigar a dimensão institucional permite suscitar ao menos uma hipótese quanto aos poderes de pauta: a concorrência dos poderes de pauta do STF impõe limites à atuação individual dos ministros quando tentam implementar suas preferências através do manejo do tempo decisório, mesmo em situações em que eles estão em melhor posição institucional (v.g., presidência da corte e relatoria do caso).

A hipótese supramencionada articula o comportamento judicial e o desenho institucional do STF com vistas a entender como os ministros manuseiam os poderes de pauta, se de maneira individualizada ou de maneira interativa. Na seção seguinte, a descrição dos poderes de pauta servirá como subsídio para a exposição subsequente sobre os cenários de interação.

1.4 As pautas do plenário

Consoante orientação neoinstitucionalista, uma tarefa necessária para compreender o funcionamento das cortes é investigar o seu desenho, uma vez que é este que fornece a estrutura essencial na qual o comportamento judicial se desenvolve (IMMERGUT, 1998). Por este ângulo, as regras e práticas consolidadas da instituição podem encorajar ou não certos comportamentos, notadamente quanto aos custos e incentivos¹¹ propostos pela estrutura que circunscreve os atos dos ministros¹².

11 Neste trabalho, refiro-me tão somente aos custos e incentivos oferecidos pelas regras formais e práticas admitidas no STF. Entendo, contudo, que a discussão sobre custos e incentivos para o manejo do tempo do tribunal pode abranger também outros aspectos, como os constrangimentos de atores externos.

12 Sobre como o desenho institucional pode incentivar o cálculo estratégico para elaboração da agenda de cortes, ver: Alarie e Green, 2017, p. 153-186.

A descrição do desenho institucional realizada na subseção seguinte pretende englobar não apenas as regras regimentais relativas aos poderes de pauta do STF, mas também as práticas admitidas pela instituição. Nesse sentido, pesquisas podem se debruçar sobre os atores que constroem as regras do tribunal, além de verificar como a composição da corte afeta o manuseio dos poderes existentes e cria ou suprime práticas do tribunal (ARGUELHES, 2014; GLEZER; FERRARO; MACHADO, 2021).

O STF possui um extenso rol de competências que engloba desde o julgamento de ações de controle abstrato de constitucionalidade até a fiscalização de inquéritos e o processamento de ações penais (FALCÃO; CERDEIRA; ARGUELHES, 2012). Além disso, dispõe de múltiplos órgãos decisórios (art. 3º do RISTF)¹³ e de dois ambientes para produzir suas decisões: o presencial e o virtual. Em virtude das diversas competências, bem como da variabilidade dos órgãos e ambientes decisórios onde os julgamentos acontecem, é esperado que o tempo de resposta do tribunal se diferencie conforme as circunstâncias do caso.

Quanto aos julgamentos sob competência do plenário (arts. 5º e 6º do RISTF)¹⁴, em ambos os ambientes (virtual e presencial), as ferramentas de controle de pauta estão disponíveis para os ministros de maneira individualizada. Nos subitens seguintes, descrevo as principais características dos poderes de pauta dos dois ambientes decisórios do plenário.

1.5 Poderes de pauta do plenário presencial

À exceção dos processos que independem de pauta (art. 83, §§1º e 2º do RISTF), as ações que devem ser julgadas pelo plenário presencial precisam, mesmo depois de processadas segundo o rito respectivo, ser liberadas pelo relator (art. 21, X do RISTF) e inseridas no calendário de julgamentos pelo presidente¹⁵. A inserção no calendário, contudo, não garante que o julgamento será iniciado na data prevista, uma vez que o presidente do

13 O regimento silencia sobre os ministros como órgãos decisórios, embora eles possam assim ser entendidos por possuírem competências decisórias.

14 Ainda, os art. 11 e 22 do RISTF disciplinam, respectivamente, as hipóteses em que os processos poderão ser afetados pela turma e pelo relator para julgamento no plenário.

15 O procedimento que antecede a liberação dos autos difere a depender da classe processual julgada. A abrangência de mais de uma classe processual em uma pesquisa empírica sobre tempo decisório que deseja incluir

tribunal pode retirar o processo do calendário sem que precise justificar o ato. Aqui é importante fazer um esclarecimento: a liberação do caso pelo relator inclui o caso na pauta, e é a partir desta pauta, composta pelos casos liberados, que o presidente escolherá quais serão inseridos no calendário de julgamentos do plenário¹⁶.

Além dos dois atos obrigatórios para o início da tomada de decisão (inclusão em pauta e inclusão no calendário), pode haver a suspensão do julgamento quando este último é iniciado apenas para que o relator profira seu voto, em virtude do término da sessão, ou quando é feito pedido de vista. Nesta última hipótese, a retomada do processo decisório depende da devolução dos autos pelo ministro vistor, que poderá fazê-lo alterando a arena de julgamento do espaço físico para o virtual. A vista dos autos deve durar até 90 (noventa) dias contados da data de publicação da ata de julgamento. Decorrido este prazo, os autos estarão automaticamente liberados para a continuação do julgamento (art. 134 *caput* e §5º do RISTF, alterados pela ER nº 58/2022). Assim, para que um julgamento seja iniciado no ambiente presencial, presidente e relator precisam concorrer para esse fim. Para o termo do julgamento, contudo, é também necessário o retorno dos autos em caso de pedido de vista¹⁷.

A partir desse resumo da formação da pauta no plenário presencial, podemos destacar ao menos dois atores que têm forte e necessário impacto sobre o tempo decisório no ambiente presencial: o relator do caso e o presidente da corte. Quanto ao primeiro, este possui um amplo poder de ingerência sobre o tempo decisório mesmo antes da formação da pauta. Após a distribuição do caso, por sorteio ou prevenção, incumbe ao relator solicitar

atos anteriores à formação da pauta deve considerar as variações procedimentais existentes. Outra ressalva importante diz respeito às classes que têm prioridade de julgamento no plenário (art. 145 do RISTF).

16 Diante de algumas imprecisões da nomenclatura utilizada pelo STF e com o objetivo de facilitar o entendimento do leitor, neste trabalho, o termo “inclusão em pauta” se refere aos casos liberados para julgamento pelo relator, já o termo “inclusão no calendário” diz respeito aos casos incluídos no calendário de julgamentos pelo presidente.

17 Antes da alteração regimental realizada em dezembro de 2022, o pedido de vista tinha prazo de duração de 30 (trinta) dias contados da data de publicação da ata de julgamento e não havia mecanismo formal que obrigasse o ministro vistor a cumprir este prazo. Para os pedidos de vista realizados antes da vigência da ER nº 52/2022, a emenda determinou o prazo de 90 dias úteis para a liberação automática dos autos para julgamento. Este prazo terminou no dia 19 de junho de 2023.

informações às partes, tomar decisões processuais e emitir despachos. Após os atos pertinentes para o procedimento, em consonância com as normas que disciplinam a classe processual respectiva e as decisões procedimentais do relator (*v.g.*, autorização de ingresso de *amicus curiae* e de realização de audiência pública), não há prazo para que este elabore o relatório e libere o processo para julgamento.

Ademais, em caso de urgência, o ministro relator pode também decidir monocraticamente sobre medidas cautelares de natureza cível ou penal, dispondo da possibilidade de alterar o *status quo* jurídico. De acordo com o RISTF, a medida cautelar concedida de forma monocrática deverá ser encaminhada para referendo do plenário, preferencialmente em ambiente virtual, com inclusão automática na pauta da sessão virtual subsequente (art. 21, IV, V e § 5º do RISTF)¹⁸. O poder do relator de influenciar o tempo de julgamento encontra alguns limites: a aposentadoria, situação em que o acervo do ministro é transferido para quem assumir o seu lugar; e a ocupação do cargo de presidente do tribunal¹⁹.

Quanto ao presidente da corte, este é responsável por definir a data de julgamento dos casos liberados pelos respectivos relatores ou com vistas devolvidas, não havendo critérios e prazos próprios²⁰ para que o presidente realize esse ato. Diante da ausência de obrigatoriedade para o cumprimento das orientações regimentais acerca do tempo processual dos casos, nota-se que o presidente goza de considerável liberdade para definir a pauta de julgamentos do plenário presencial. Todavia, o ator encontra alguns limites de

18 Antes da ER nº 52/2022, o relator gozava de ampla discricionariedade quanto à escolha do momento para liberação da medida de urgência para referendo do órgão colegiado. Para uma apreciação deste aspecto antes da mudança promovida pela emenda, ver: Arguelhes e Ribeiro, 2018b. Ainda, conforme a nova redação dada ao art. 21, § 8º do RISTF, caso a medida de urgência concedida pelo relator resulte em prisão, ela deverá necessariamente ser submetida a referendo em ambiente presencial. Sobre concessão monocrática de medida de urgência em procedimentos criminais no STF, ver: Armani e Rodrigues (no prelo).

19 Ressalvam-se as hipóteses previstas no art. 75 do RISTF, quais sejam, a de que o ministro eleito presidente da corte continuará como relator ou revisor do processo em que tiver lançado o relatório ou apostado o seu visto. Ainda, vale apontar que, quando duas ou mais ações de classes processuais distintas com mesmo tema estiverem sob a relatoria de ministros diferentes, um ou mais relatores poderão perder a prioridade no tratamento da questão quando um dos ministros liberar o processo sob sua relatoria antes dos demais. Em adição, o papel do revisor também é relevante, embora atue apenas em algumas classes processuais (art. 23 do RISTF).

20 O RISTF estabelece diretrizes para guiar a atuação do presidente do tribunal, mas esses critérios são apenas orientações, não vinculando a atividade da presidência.

natureza prática: a necessidade de liberação do caso pelo relator; o mandato de dois anos do cargo; o próprio dispêndio de tempo nas sessões presenciais; o pedido de vista; e a dinâmica de julgamentos do plenário virtual.

Por fim, o pedido de vista, assim como os mecanismos de controle da pauta do relator e do presidente, representa uma forma direta de interferência no tempo de julgamento das ações e está disponível para todos os ministros, tendo por limites o prazo regimental²¹ e a aposentadoria do ministro vistor.

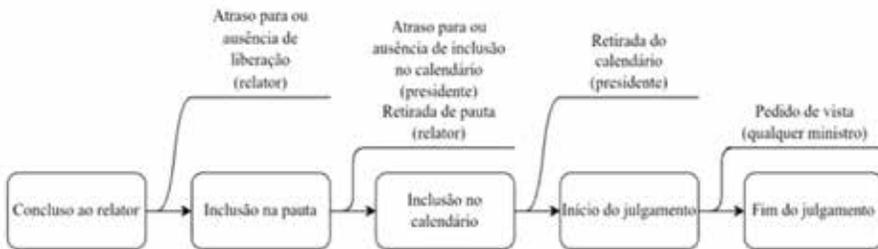


Figura 1 – Poderes de pauta do plenário presencial

Fonte: Elaborada pela autora.

O fluxograma acima apresenta uma síntese dos poderes de pauta existentes no plenário presencial. Os balões representam os marcos processuais e temporais necessários para a realização do julgamento a partir da conclusão dos autos ao relator. Desde este marco, o avanço do procedimento pode ser obstaculizado: pelo atraso ou ausência de inclusão em pauta e pela retirada de pauta²² (atribuições do relator); pelo atraso ou ausência de inclusão no calendário e pela retirada do calendário (atribuições do presidente); e pelo pedido de vista (disponível para qualquer ministro). Como dito acima, o julgamento também pode ser suspenso em virtude do término da

21 Com banco de dados relativo a casos decididos e entradas na agenda do STF entre 1988 e 2013, Arguelhes e Hartmann (2017, p. 115-116) informam que a média e a mediana de duração dos pedidos de vista no período foi de 346 e 120 dias, respectivamente. No período, o ministro vistor deveria apresentar os autos até a segunda sessão ordinária subsequente.

22 Até o início do julgamento da ação previamente incluída em pauta para decisão no ambiente presencial, desde que antes da inclusão no calendário, o relator pode alterar o ambiente decisório de julgamento.

sessão ou quando o julgamento é iniciado apenas para que seja colhido o voto do relator (geralmente em situação de iminente aposentadoria).

Como exposto, os mecanismos de construção da pauta do plenário presencial concorrem para o tempo decisório dos processos submetidos à dinâmica das sessões presenciais. Todavia, a dinâmica do plenário virtual e a participação de outros atores (PGR, AGU, *amici curiae* etc.) também afetam o tempo de julgamento dos processos no ambiente presencial²³. A seguir, descrevo os poderes de pauta do ambiente virtual para uma melhor compreensão da construção do tempo decisório do STF.

3.2 Poderes de pauta do plenário virtual

Conforme o art. 21-B do RISTF, todos os processos de competência do tribunal podem ser julgados em listas em ambiente eletrônico, a critério do relator. A sistemática de construção do tempo decisório do ambiente virtual guarda distinções relevantes se comparado à existente no ambiente presencial (BARBOSA; GLEZER, no prelo). No primeiro, a definição da data de julgamento ocorre automaticamente após a inclusão em pauta, diferentemente do que ocorre no plenário presencial. Uma vez iniciado o julgamento, qualquer ministro pode pedir vista ou destaque da ação. O primeiro pedido funciona do mesmo modo que no ambiente presencial, i.e., ao devolver os autos, o ministro pode também alterar o ambiente de julgamento. O pedido de destaque (art. 21-B, §3º do RISTF), por outro lado, se presta a alterar o ambiente decisório e, até recentemente, a reiniciar o julgamento, independentemente de quantos votos já tenham sido apositos no ambiente virtual. Uma vez requerido, o processo retorna ao poder do relator e a ele é incumbida a tarefa de incluir o caso em pauta, seguindo a sistemática de julgamentos do plenário presencial.

Em outubro de 2022, o tribunal alterou alguns aspectos do funcionamento do ambiente virtual para assemelhá-lo à dinâmica do plenário presencial, mais precisamente a possibilidade de antecipação dos votos quando ocorrem pedidos de vista ou pedidos de destaque. Se antes o

23 Por exemplo, a aceitação das intervenções de terceiros interessados e *amici curiae* pelo relator pode impactar no volume de documentos e peças processuais a serem analisadas, bem como na duração das próprias sessões de julgamento.

ministro requerente do pedido de vista interrompia o julgamento virtual sem qualquer possibilidade de antecipação de votos dos colegas que até então ainda não haviam incluído suas manifestações no sistema, atualmente isto é possível até o fim da sessão virtual, se assemelhando à faculdade de antecipação de voto em caso de pedido de vista do ambiente presencial.

Quanto ao pedido de destaque, a mesma modificação foi implementada: havendo destaque, os demais ministros que ainda não tenham se manifestado a respeito do julgamento poderão fazê-lo até o fim da duração da sessão virtual. Essa alteração, somada ao entendimento também recente de que pedidos de destaque não se prestam a descartar votos de ministros aposentados²⁴, parece sinalizar que o pedido de destaque perdeu o seu efeito de descartar os votos proferidos no ambiente virtual quando muda o ambiente de julgamentos, embora ainda não tenha sido emitido qualquer ato normativo a esse respeito pela corte. Ademais, a partir da mudança, todos os votos proferidos no ambiente virtual, antes ou após eventuais pedidos de vista e de destaque, devem ser disponibilizados no site do STF, se assemelhando ao nível de publicidade das manifestações orais das sessões presenciais de julgamento²⁵.

É importante sublinhar as diferenças de funcionamento dos dois pedidos para compreender seus potenciais usos no que tange ao manejo do tempo decisório. No caso do destaque, o poder de requerer data para julgamento volta a ser do relator e, posteriormente, cabe ao presidente incluir o caso no calendário. No pedido de vista, todavia, é o ministro vistor quem deve apresentar os autos para a retomada de julgamento, seja no ambiente virtual, seja no ambiente presencial. Assim, o ministro, no que diz respeito a definir o momento do julgamento, tem mais autonomia quando pede vista do que quando realiza pedido de destaque. Todavia, o retorno automático dos autos após decorrido o prazo de noventa dias do pedido de vista, conforme recente alteração regimental, limita a capacidade do ministro vistor de postergar por mais tempo um julgamento.

24 Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/06/09/stf-decide-que-voto-no-plenario-virtual-continua-valendo-apos-aposentadoria-de-ministro.ghtml>. Acesso em 19 de junho de 2023.

25 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=496473&ori=1>. Acesso em 19 de junho de 2023.

Ainda, compete ao presidente convocar sessão virtual extraordinária em caso de urgência, com prazos fixados no ato convocatório (art. 21-B, §4º do RISTF). A convocação é atribuição do presidente, mas já é observável articulação entre relator e presidente em casos recentes²⁶. Ademais, não há vedação à realização de pedidos de vista e de destaque nos julgamentos realizados em sessão virtual extraordinária²⁷.



Figura 2 – Poderes de pauta do plenário virtual

Fonte: Elaborada pela autora.

Neste fluxograma constam os marcos processuais e temporais básicos para a realização dos julgamentos virtuais (com exceção da dinâmica pertinente às sessões extraordinárias) a partir da conclusão dos autos ao relator, bem como os poderes de pauta neste ambiente²⁸. A partir da conclusão dos autos, o avanço do procedimento pode ser prejudicado: pelo atraso ou ausência de inclusão em pauta e pela retirada de pauta (poderes do relator); e pelos pedidos de vista e de destaque (disponíveis para qualquer ministro).

26 Para o referendo da decisão monocrática emitida pela ministra e relatora da ação Rosa Weber em sede de liminar na ADPF nº 851, ocorreu interessante interação entre os poderes individuais de decisão monocrática de liminar e liberação dos autos (relatora) com o poder de convocação de sessão virtual extraordinária da presidência do Supremo (provocado pela relatora).

27 O ministro Nunes Marques se valeu do pedido de destaque para interromper, em sessão virtual extraordinária, o julgamento sobre o referendo da medida cautelar da ADPF nº 913 (já com oito votos), parcialmente deferida pelo ministro relator Luís Roberto Barroso. A ação, proposta pelo partido Rede Sustentabilidade, se referia à exigência do comprovante de vacina para o viajante que chega ao Brasil. A ação foi julgada prejudicada pelo relator em 07 de novembro de 2022.

28 A inclusão no calendário foi omitida na Figura 2, pois ela é automática no ambiente virtual.

De acordo com a Resolução nº 684/2020, “[...] o relator inserirá ementa, relatório e voto no ambiente virtual; iniciado o julgamento, os demais ministros terão até seis dias úteis para se manifestar”. Assim, diferentemente da ausência de prazo para o termo do julgamento no plenário presencial, o julgamento virtual conta com expresso marco temporal para sua conclusão. Ainda, pode haver convocação de sessão extraordinária, situação em que os prazos para início e fim do julgamento são definidos no ato convocatório. Embora seja uma opção facultada ao presidente, as sessões virtuais extraordinárias até então convocadas foram provocadas pelos relatores.

Em síntese, no plenário virtual, temos como marcos processuais relevantes para entender a construção da pauta e do tempo dos julgamentos: a conclusão dos autos ao relator, a inclusão em pauta e eventuais retiradas de pauta, pedidos de vista e pedidos de destaque. Embora tenha ocorrido considerável ampliação do poder do relator de definir o *timing* dos julgamentos, ainda remanescem oportunidades de interrupção do procedimento que apontam para uma concorrência entre os poderes de pauta tal como na sistemática do plenário presencial, salvo as relevantes distinções dos ambientes.

A sistemática de julgamento realizada no plenário presencial, contudo, pode interferir no tempo dos julgamentos iniciados no plenário virtual, seja em virtude do pedido de vista (quando o ministro altera a arena decisória), seja em virtude do destaque. Semelhante ao plenário presencial, aqui também a participação de atores externos pode afetar o tempo de julgamento dos processos, porém com algumas distinções em virtude do procedimento próprio de julgamento adotado para o espaço. Para investigar a concorrência entre os poderes de pauta nas duas arenas decisórias, a subseção seguinte apresenta uma proposta de mensuração da interação entre os ministros no manejo do tempo do tribunal.

4. Concorrência entre os poderes e cenários de interação

Para compreender melhor as possibilidades de uso dos poderes de pauta, penso ser necessário distinguir ao menos duas finalidades relativas ao tempo da decisão e que podem ser de interesse do ministro que manuseia algum desses poderes: o objetivo de julgar a ação em um momento especí-

fico e o objetivo de retardar um julgamento²⁹. De acordo com a descrição acima, percebe-se que há múltiplas oportunidades de obstar a realização e a continuidade dos julgamentos dos casos. Assim, o desenho aponta para uma aparente concorrência dos poderes de pauta do STF em se tratando do primeiro objetivo. A partir disso, proponho que a análise da atuação dos ministros quanto ao tempo decisório pode se valer da observação de cenários de interação.

Os cenários de interação buscam integrar dois objetos de estudo caros para a literatura sobre cortes, a saber, o comportamento judicial e o desenho institucional, com o tempo decisório. Nesse sentido, representam o comportamento dos ministros quando manuseiam os poderes de pauta, a interdependência recíproca destes últimos (resultante do desenho) e a duração dos julgamentos. De acordo com a proposição, os cenários são avaliados com base em dois elementos fundamentais: as combinações possíveis das ferramentas processuais (desde a conclusão dos autos ao relator até o fim do julgamento) e os intervalos processuais entre o manuseio dessas ferramentas.

Quem acompanha os julgamentos realizados no tribunal sabe que as possibilidades de combinação dos poderes de pauta são múltiplas. Em face dessa complexidade, a proposta dos cenários de interação visa à simplificação, subdividindo as possibilidades de interação em três categorias principais com base na duração dos intervalos processuais: as de antecipação, as regulares e as de atraso. Os primeiros cenários são aqueles em que os intervalos para o manuseio dos poderes de pauta configuram tempos muito inferiores à mediana³⁰ do observado no universo de julgamentos analisados (a unidade de análise dever ser o julgamento, não a ação). No segundo grupo, constam os julgamentos em que os intervalos para a realização dos atos configuram tempos iguais ou próximos à mediana. O terceiro cenário se refere ao grupo de julgamentos cuja duração dos intervalos é muito

29 Os objetivos, tal como formulados, não têm a pretensão de inferir as preferências sinceras dos ministros. Servem apenas para tentar identificar se e como os poderes permitem a atuação individualizada sobre o tempo.

30 Aqui há uma orientação geral para o uso da mediana, pois se espera, com base em estudos sobre o tempo decisório do STF, que haja alta variabilidade na duração dos intervalos processuais. Contudo, trata-se de uma decisão da pesquisadora e depende da amostra de julgamentos analisada.

superior à mediana. Assim, a classificação é feita após a mensuração dos intervalos e é dependente da amostra de julgamentos que compõe a análise, uma vez que está vinculada aos tipos de poderes e a suas características relativos ao órgão e ambiente decisórios (v.g., previsão de prazo para a prática do ato).

Essa é uma estratégia que busca lidar com o problema do estudo do tempo decisório em pesquisas quantitativas incorporando-o à mensuração do manuseio dos poderes institucionais. A operacionalização exige observação e conferência atenta das informações oferecidas pelo tribunal, sobretudo dos andamentos processuais e das pautas. Trata-se de uma forma de mensuração da interação entre os juízes do STF em um desenho de pesquisa quantitativo que comporta estudos com grande número de observações.

Com suporte nos cenários de interação, podemos explorar distintas oportunidades de controle individualizado sobre as pautas dos plenários presencial e virtual do STF com vistas a verificar, do ponto de vista institucional, as possibilidades de manuseio individual dos poderes, ou seja, o controle do *timing* de julgamento sem *necessária* interação entre os ministros (potencialmente, cenários de atraso), bem como as circunstâncias nas quais os juízes que compõem a corte precisam ao menos tentar antecipar as preferências dos colegas quanto ao momento de julgamento (cenários de antecipação e regulares).

A fim de compreender os custos e incentivos para a ingerência individual dos ministros sobre a pauta do STF, embora seja difícil observar empiricamente a existência de coalizões entre os ministros (OLIVEIRA, 2012, 2018; MARIANO SILVA, 2018) com um objetivo explícito relativo ao momento de julgamento de uma ação, a partir da distribuição de poderes descrita, é possível imaginar cenários com distintas combinações das ferramentas de construção do tempo decisório para testar a hipótese mencionada acima, qual seja, que a concorrência dos poderes de pauta da instituição impõe limites à atuação individual dos ministros mesmo em situações em que eles dispõem de maior poder institucional. Abaixo consta um cenário de interação baseado em um Recurso Extraordinário com início do julgamento no plenário virtual:

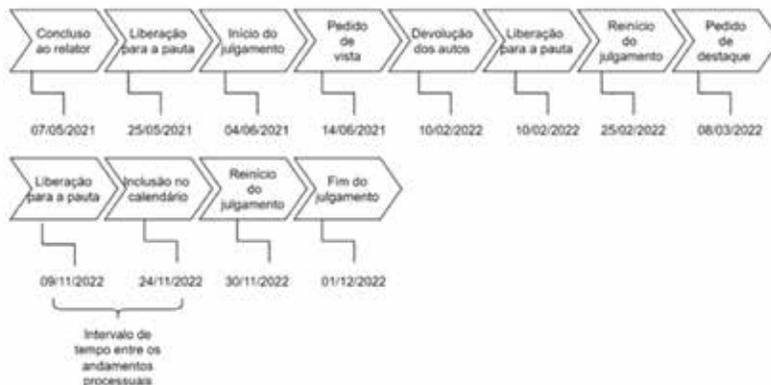


Figura 3 – Cenário de interação com base no RE nº 1276977

Fonte: Elaborada pela autora.

O cenário acima é baseado no julgamento de mérito do caso conhecido como “revisão da vida toda”. O recurso discutia a possibilidade de reconhecimento de todas as contribuições previdenciárias feitas pelo segurado durante sua vida profissional. Na decisão de mérito, o tribunal fixou a seguinte tese de repercussão geral: “O segurado que implementou as condições para o benefício previdenciário após a vigência da Lei 9.876, de 26.11.1999, e antes da vigência das novas regras constitucionais, introduzidas pela EC 103/2019, tem o direito de optar pela regra definitiva, caso esta lhe seja mais favorável”³¹. Sob a ótica do tempo decisório, ele demonstra interação expressa por no mínimo três ministros diferentes (relator, vistor e requerente do destaque), a devolução dos autos em período superior ao prazo regimental para o pedido de vista (possível na época), bem como a celeridade e os entraves próprios das dinâmicas dos ambientes virtual e presencial³², respectivamente.

Os cenários, tal como o descrito acima, têm o objetivo de operacionalizar a variável desenho institucional. Os marcos processuais são

31 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=498397&ori=1>. Acesso em 19 de junho de 2023.

32 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5945131>. Acesso em 19 de junho de 2023.

identificados e catalogados com as datas de sua ocorrência, e são os intervalos de tempo entre eles (representados pela chave) que devem ser mensurados para a categorização do cenário (se de antecipação, regular ou de atraso). O cenário da Figura 3, ilustra a utilização de dois poderes de veto: os pedidos de vista e de destaque. Há muitas outras combinações possíveis que variam não só entre os ambientes decisórios, mas inclusive diante da oportunidade de mobilização, por mais de uma vez, de diversos instrumentos que impedem o início ou o prosseguimento da tomada de decisão num mesmo julgamento (v.g., atraso na inclusão na pauta e diversas retiradas do calendário). A par disso, não são as combinações por si mesmas que caracterizam o cenário, mas a junção do manuseio dos poderes de pauta com o tempo decisório. A junção foi adotada por não parecer adequado presumir que os ministros agem de forma individualizada para atrasar um julgamento tão somente pela mobilização de certos poderes.

Com suporte nos cenários de interação e na exposição da seção anterior, é possível observar que, ao menos em termos de oportunidades, parece difícil que um ministro consiga que a matéria seja julgada em um momento específico (cenários de antecipação e de regularidade) sem ao menos tentar prever as preferências dos demais ministros quanto ao *timing* da decisão. Diversamente, atrasar um julgamento parece ser um poder individual mais claro dentro da corte, i.e., é possível que a vontade de um só ministro seja suficiente para que o julgamento seja adiado indefinidamente.

Conclusão

Para estudar as pautas do STF, pesquisadoras e pesquisadores encontrarão certa dificuldade a partir dos dados oferecidos pelo tribunal. As pautas dos plenários e das turmas, os andamentos processuais das ações, os votos e os dados gerados no próprio site da corte se mostram insuficientes caso o pesquisador deseje, por exemplo, conhecer os intervalos de tempo entre o manuseio dos poderes de pauta, exigindo um esforço considerável para a coleta e o tratamento dos dados. Em adição, para estudar a formação da pauta, creio que a aposta na combinação entre essas diversas fontes é a melhor estratégia se se busca analisar o tema com profundidade.

Em acréscimo à sistemática de construção da pauta do plenário presencial, o conjunto de mecanismos de controle de pauta disponíveis no

plenário virtual, bem como a equiparação de suas competências com as do plenário presencial, apresentam pelo menos dois novos aspectos a serem endereçados por pesquisas futuras, quais sejam: (i) o maior poder do relator em definir o momento de início do julgamento; e (ii) a ampliação do trânsito entre os ambientes decisórios presencial e virtual.

A exploração das possibilidades de interação entre os ministros e da atuação individualizada sobre a pauta se insere num esforço de pensar um modelo empírico de teste de hipóteses que consiga ao menos formular uma resposta inicial à pergunta relativa aos custos e incentivos propostos pelo desenho institucional do STF para que ministros determinem individualmente o tempo decisório da corte.

A visualização de cenários de utilização de poderes individuais de pauta com necessária interação³³ entre os ministros (o que aparentemente é o caso quando se deseja julgar em um momento específico), pretende contribuir para qualificar o uso dos poderes institucionais de pauta (se são mobilizados de maneira individualizada ou se representam uma dinâmica de concorrência dos ministros em torno da definição do tempo decisório da corte) através da classificação dos cenários em três categorias: de antecipação, de regularidade e de atraso.

Apesar de acreditar no potencial da proposta, penso que algumas sutilezas da formação da pauta do tribunal só são observáveis a partir de desenhos qualitativos de pesquisa. Por isso, o ideal é a combinação dos dois tipos de análise. Assim, o exame dos votos e das manifestações extra corte dos ministros, a realização de entrevistas com aqueles que utilizam e utilizaram tais ferramentas, bem como com o corpo burocrático do tribunal (ESTEVEZ, 2022), oferecem informações importantes que infelizmente não são acessíveis a partir de análises com grande número de observações. Além disso, a adoção de recortes refinados para a seleção dos julgamentos analisados pode ser necessária em virtude do trabalho de coleta de informações no site do STF.

De acordo com a exploração do tema aqui desenvolvida, nota-se que o desenho institucional, no âmbito dos dois plenários, prevê poderes

33 Situações nas quais o ministro que pretende utilizar determinado poder individual precisa ao menos tentar antecipar a atuação dos demais.

consideráveis para que ministros atrasem o julgamento das ações. No plenário presencial, o relator pode retardar a inclusão do caso na pauta, o presidente pode demorar a incluí-lo no calendário de julgamentos, bem como qualquer ministro pode pedir vista do caso. No âmbito do plenário virtual, o relator pode atrasar o julgamento não o incluindo na pauta, assim como no ambiente presencial, e os demais ministros podem pedir vista ou pedir destaque do caso, com diferentes implicações que vão além da escolha do *timing* da decisão. Para julgar em momento específico, contudo, o processo decisório previsto para ambos os ambientes dificulta a escolha por um só ministro sobre quando decidir.

Compreender a dinâmica real da tomada de decisão sobre o tempo de julgamento da corte parece requerer múltiplas estratégias de pesquisa (quantitativas e qualitativas), bem como banco de dados detalhado e confiável e elaboração de modelo de análise que sirva adequadamente para endereçar a questão. Espera-se que a exploração das oportunidades de interação dos ministros no uso dos poderes individuais de pauta, bem como o suporte teórico mobilizado, i.e., o modelo do jogo colegial, contribuam para um melhor entendimento do funcionamento do STF no particular.

Referências

- ALARIE, B.; GREEN, A. J. **Commitment and cooperation on high courts**: a cross-country examination of institutional constraints on judges. New York: Oxford University Press, 2017.
- ALVES, P. C. A. **O tempo como ferramenta de decisão no STF**: um mapeamento da seletividade do tribunal nos tempos processuais das ações diretas de inconstitucionalidade. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2006.
- ARANTES, R. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Educ, 1997.
- ARANTES, R. Constitutionalism, the expansion of justice and the judicialization of politics in Brazil. In: SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L.; ANGELL, A. (org.). **The judicialization of politics in Latin America**. Nova York: Palgrave MacMillan, 2005, p. 231-262.
- ARAÚJO, M. **Comportamento estratégico no Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte. 2017. 106f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2017.
- ARGUELHES, D. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. **Universitas JUS**, v. 25, n. 1, p. 25-45, 2014.

ARGUELHES, D.; HARTMANN, I. A. Timing control without docket control: how individual justices shape the brazilian supreme court's agenda. **Journal of Law and Courts**, v.5, n. 1, p. 105-140, 2017.

ARGUELHES, D.; RIBEIRO, L. M. The court, it is I? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. **Global Constitutionalism**, v. 7, n. 2, p. 236-262, 2018a.

ARGUELHES, D.; RIBEIRO, L. M. Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018b.

ARMANI, G. F.; RODRIGUES, F. Controle judicial da classe política: como a competência criminal contribui para explicar o comportamento do Supremo Tribunal Federal? **Dossiê Política & Sociedade**. (no prelo).

BARBOSA, A. L. P. **As estratégias na definição da pauta de julgamento**: um olhar sobre o perfil da Corte Gilmar Mendes. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2015.

BARBOSA, A. L. P. **Decidindo (não) decidir**: instrumentos de influência individual na definição da agenda e do tempo dos julgamentos no STF. 2020. 209f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

BARBOSA, A. L. P.; GLEZER, R. A ascensão do plenário virtual: nova dinâmica, antigos poderes. **Dossiê Política & Sociedade**. (no prelo).

BAIRD, V.; JACOBI, T. Judicial agenda setting through signaling and strategic litigant responses. **Washington University Journal of Law & Policy**, v. 29, p. 215-239, 2009.

BEIM, D.; CLARK, T. S.; PATTY, J. W. Why do courts delay? **Journal of Law and Courts**, v. 5, n. 2, p. 199-241, 2017.

BICKEL, A. M. Foreword: the passive virtues. **Harvard Law Review**, v. 75, p. 40-79, 1961.

BOUCHER, R. L.; SEGAL, J. A. Supreme Court Justices as Strategic Decision Makers: Aggressive Grants and Defensive Denials on the Vinson Court. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 3, p. 824-837, 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1276977**. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5945131>. Acesso em: 19 de junho de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 19 de junho de 2023.

CALDEIRA, G. A.; WRIGHT, J. R.; ZORN, C. Organized interests and agenda setting in the U.S. Supreme Court revisited. **7th Annual Conference on Empirical Legal Studies Paper**, July 15, 2012.

DA ROS, L.; TAYLOR, M. M. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008.

DIMOULIS, D.; LUNARDI, S. Definição da pauta no Supremo Tribunal Federal e (auto) criação do processo objetivo. *In: XVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI*, 20 a 22 de novembro de 2008. Brasília. **Anais do XVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI**, 2008, p. 4357-4377.

ESTEVES, L. F. G. A tentativa de pautar o Supremo. *In: FALCÃO, J. et al. (org.). O Supremo Tribunal Criminal: O Supremo em 2017*. Belo Horizonte: Letramento, 2018a, p. 83-86.

ESTEVES, L. F. G. O que os números dizem sobre a pauta do STF de Cármen? *In: FALCÃO, J. et al. (org.) O Supremo Tribunal Criminal: O Supremo em 2017*. Belo Horizonte: Letramento, 2018b. p. 87-94.

ESTEVES, L. F. G. Onze ilhas ou uma ilha e dez ilhéus? A presidência do STF e sua influência na atuação do tribunal. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 1, p. 129-155, jan./abr. 2020.

ESTEVES, L. F. G. **A construção da pauta do Supremo Tribunal Federal: Quem, o quê, e como**. 2022. 269f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

EPSTEIN, L.; LANDES, W. M.; POSNER, R. A. The best for last: the timing of U.S. Supreme Court decisions. *Duke Law Journal*, v. 64, n. 6, p. 991-1022, 2015.

FALCÃO, J.; CERDEIRA, P. C.; ARGUELHES, D. **I Relatório Supremo em Números: o Múltiplo Supremo**. 73f, 2012. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014.

FALCÃO, J.; HARTMANN, I. A.; CHAVES, V. P. **III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o Tempo**. 153f. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014.

FONTANA, D. Docket control and the success of constitutional courts. *In: GINSBURG, T.; DIXON, R. (ed.). Comparative Constitutional Law*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2011, p. 624-641.

GLEZER, R.; FERRARO, L. P.; MACHADO, G. T. A ministrocrazia subvertida: como o presidente do STF passou a controlar os demais ministros. *In: GAVIÃO FILHO, A. P. et al. (org.). Coletânea do VII Seminário Nacional Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis*. São Paulo: Editora Dialética, 2021, p. 29-56.

HARTMANN, I. A.; FERREIRA, L. Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 13, n. 17, p. 268-283, jan./dez. 2015.

IMMERGUT, E. M. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.

INATOMI, C. C. **As Análises Políticas sobre o Poder Judiciário: Lições da Ciência Política Norte-americana**. Campinas: Editora Unicamp, 2020.

MAGALONI, B.; MAGAR, E.; SANCHEZ, A. No self-control: decentralized agenda power and the dimensional structure of Mexican Supreme Court. **Annual Meeting of the American Political Science Association**, Washington D.C., 2010.

MALTZMAN, F.; WAHLBECK, P. May It Please The Chief? Opinion Assignments in the Rehnquist Court. **American Journal of Political Science**, v. 40, n. 2, p. 421-443, 1996.

MALTZMAN, F.; SPRIGGS II, J.; WAHLBECK, P. **Crafting law on the Supreme Court: the colegial game**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

MARIANO SILVA, J.; MARTINS, R. Diferenças que fazem diferença: técnicas de estimação de pontos ideais no comportamento dos ministros do STF. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 41, 23 a 27 de outubro de 2017, Caxambu, 2017.

MARIANO SILVA, J. Mapeando o Supremo: as posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012-2017). **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, n. 1, p. 35-54, 2018.

OLIVEIRA, F. L. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e “panelinhas”. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 139-153, nov. 2012.

OLIVEIRA, F. L. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: como votam seus ministros. *In: MARONA, M. C.; DEL RÍO, A. (org.). Justiça no Brasil às margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018, p. 257-280.

PERRY JR., H. W. **Deciding to decide: agenda setting in the United States Supreme Court**. Cambridge: Harvard University Press, 1994.

PONCE, C. I. Definição de pauta no STF no controle de constitucionalidade de emendas constitucionais nos governos FHC e Lula. *In: VOJVODIC, A. et al. (org.). Jurisdição Constitucional no Brasil*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, Malheiros Editores, 2012, p. 158-173.

SKIPLE, J. K.; BENTSEN, H. L.; MCKENZIE, M. J. How Docket Control Shapes Judicial Behavior: A Comparative Analysis of the Norwegian and the Danish Supreme Courts. **Journal of Law and Courts**, p. 111-136, spring 2021.

SU, Y.; HO, H. **Judging, sooner or later: a study of decision timing in Taiwan's Constitutional Court**. jul. 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2467934. Acesso em: 16 ago. 2022.

TAYLOR, M. M. **Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil**. Stanford University Press: California, 2008.

VERÍSSIMO, M. P. A constituição de 1988, vinte anos depois: suprema corte e ativismo judicial à brasileira. **Revista Direito GV**, São Paulo, p. 407-440, jul./dez. 2008.

Recebido em 18/07/2022
Aceito em 08/08/2022
Versão final em 16/08/2022

The Supreme Agenda: collegial game and individual decision about time on the virtual and face-to-face plenary

Abstract

Supported by foreign and Brazilian literature on the agenda and decision-making time of courts, as well as the description of the individual powers of agenda of the face-to-face and virtual plenary sessions of the Federal Supreme Court (STF), the text proposes to think about how to empirically study the STF agenda. With that aim, I develop an analysis model based on the collegial game to operationalize the institutional design variable: the interaction scenarios. The interaction scenarios incorporate the judges' observable behavior, the institutional design and the court's decision-making time to investigate whether competition of the STF's agenda powers imposes limits on the individual action of justices when they try to implement their preferences through the management of time.

Keywords: Federal Supreme Court. Agenda power. Collegial game. Interaction scenarios.