

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS –
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**“PROBLEMA DE HORA E LUGAR”: Poderes de pauta e interação entre os plenários
presencial e virtual do Supremo Tribunal Federal**

Trabalho preparado para apresentação no XIII
Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência
Política da USP, de 25 a 29 de setembro de 2023.

Aluna: Tailma Santana Venceslau
Nº USP: 11386224

São Paulo

2023

“PROBLEMA DE HORA E LUGAR”: Poderes de pauta e interação entre os plenários presencial e virtual do Supremo Tribunal Federal

Tailma Santana Venceslau¹

Resumo: A partir da equiparação de competências dos dois ambientes de decisão do Supremo Tribunal Federal (presencial e virtual), o presente texto apresenta uma análise exploratória de cinco julgamentos que compuseram a pauta do Plenário Virtual entre 2020 e 2022. A análise exploratória pretende oferecer subsídios para o eixo quantitativo da pesquisa de mestrado, que tem como suporte empírico banco de dados próprio composto pelos julgamentos de ações salientes pautados no ambiente virtual no mesmo período. A pesquisa busca responder como os poderes institucionais das ministras afetam o tempo dos julgamentos realizados pelo plenário do STF. Para responder à pergunta, o trabalho alia o estudo do desenho institucional relativo à formação da pauta dos dois ambientes decisórios do plenário do STF à análise do comportamento judicial das ministras, com ênfase nas possibilidades de interação entre os poderes de pauta e entre os dois espaços de julgamento.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal, Plenário Virtual, interação, poderes de pauta, tempo decisório.

1. INTRODUÇÃO

O presente texto tem por objetivo explorar informações sobre a construção do tempo decisório do Supremo Tribunal Federal (STF) a partir do incremento de uma arena decisória específica: o plenário virtual (PV). Se valendo de banco de dados que dá suporte à dissertação de mestrado em andamento, cujo problema de pesquisa se refere a *como os poderes institucionais das ministras afetam o tempo dos julgamentos realizados pelo*

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). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Judiciário e Democracia (JUDE). E-mail: tailmasvenceslau@gmail.com

plenário do STF, o texto pretende explorar as regras de formação da pauta dos dois ambientes decisórios do Tribunal Pleno, o presencial e o virtual, e, de forma preliminar, informações a respeito de cinco julgamentos que compuseram a pauta² do PV desde a aprovação da Emenda Regimental (ER) nº 53 de 2020 até 2022, ainda que este julgamento não tenha sido concluído.

Trata-se de análise que servirá de subsídio para o eixo quantitativo da atual pesquisa, que conta com banco de dados formado por 858 ações salientes³ com um ou mais julgamentos pautados no ambiente virtual do STF no período. Essa análise preliminar se presta a fornecer indícios de como as ministras⁴ e os ministros da corte julgam os casos no ambiente virtual, bem como sob quais condições utilizam poderes de interrupção dos julgamentos para retardá-los e/ou para transferir o debate para o espaço presencial de decisões (Plenário Presencial – PP).

Importa sinalizar que, no período, o total de ações catalogadas foi de 12.019 (com e sem *amicus*), porém os julgamentos pelo menos iniciados no ambiente virtual somaram 16.424⁵. A unidade de análise da pesquisa, seja na parte exploratória aqui apresentada, seja no estudo quantitativo que tem sido realizado no bojo da dissertação, é o julgamento. Uma ação pode ter mais de um julgamento ao longo do seu processo decisório. Por exemplo, no caso de um Recurso Extraordinário (RE), o tribunal deve se manifestar, pelo menos, acerca da admissibilidade do recurso (decisão sobre repercussão geral) e sobre o mérito. Ainda, após a decisão de mérito, as partes podem opor embargos de declaração,

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.

³ O banco é composto apenas por ações com a presença de pelo menos um *amicus curiae*, critério adotado para a classificação das ações como salientes, cf. Maltzman e Wahlbeck (1996), Epstein e Segal (2000).

⁴ A despeito da incipiente presença de mulheres no Supremo Tribunal Federal, o presente texto privilegia o emprego do feminino universal em virtude das funções política e simbólica da linguagem.

⁵ Conforme painel estatístico de decisões do próprio tribunal, foram produzidas 13.843 decisões no PV entre 2020 e 2022, com exceção das relativas à repercussão geral (190), critério de admissibilidade dos Recursos Extraordinários (RE). A pesquisa utilizou como fonte para aferição dos julgamentos pelo menos iniciados no PV a pauta deste órgão decisório no próprio sítio do STF, a partir das abas “processos” e “pauta de julgamentos”. Foram retirados de lá 12.019 links que redirecionavam o robô criado para a página de cada ação, de onde as informações para o banco foram retiradas. Como verificado, o número de julgamentos é maior que o número de ações e o número de decisões produzidas no PV, uma vez que uma ação pode ter mais de um julgamento pautado, bem como que um julgamento no espaço virtual pode não ter sido finalizado em razão de algum tipo de suspensão, como se verá adiante. A pauta de julgamentos do tribunal está disponível em: <https://portal.stf.jus.br/pauta/pesquisarCalendario.asp>. Acesso em 29 de agosto de 2023.

exigindo que a corte também julgue esse recurso. Desse modo, o julgamento, enquanto unidade de análise, deve ser entendido como o processo decisório para produção de resposta do tribunal e que pode ser de três tipos, conforme categorização própria: de liminar, relativo às tutelas provisórias requeridas pelas partes; de mérito, relativo aos pedidos principais feitos na petição inicial; e de recurso interno, que corresponde aos recursos interpostos ao longo do processamento do caso. Abaixo consta tabela com o quantitativo de ações por classe processual, segundo a classificação do STF.

Tabela 1. Quantidade de ações salientes pautadas no PV (2020-2022)

Ações salientes (com <i>amicus curiae</i>)	
Classe Processual	Quantidade de Ações
ADI	575
ADPF	125
RE	113
ACO	12
ARE	11
ADC	9
Rcl	4
HC	2
Outros (PSV, MS, ADO, STA, MI, RHC, SL)	7
Total	858

Fonte: elaborado pela autora.

Da tabela acima, percebemos que as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) e os Recursos Extraordinários (REs) representam aproximadamente 98,5% das classes

processuais constantes no banco de dados da pesquisa. Neste sentido, foi decidido que a análise qualitativa empregada se ocuparia dessas classes processuais apenas, uma vez que extremamente representativas do conjunto total de ações salientes com pelo menos um julgamento iniciado no PV entre 2020 e 2022⁶.

A partir da tradição neo-institucionalista, que tem por fundamento a compreensão de que as instituições fornecem a estrutura essencial na qual o comportamento humano se desenvolve (IMMERGUT, 1998), o ponto de partida do texto e da investigação de mestrado em andamento é o desenho institucional relativo à formação da pauta do tribunal. Na seção 2, exploro brevemente as regras e práticas do STF para a formação da pauta de julgamentos no PP e no PV com a finalidade de esquadriñar o mecanismo de formação da pauta com base no desenho institucional; a seção 3 apresenta os julgamentos analisados com vistas a compreender na prática como se dá a interação entre os poderes de pauta e entre os espaços decisórios; e a seção 4 conclui o trabalho retomando os principais aspectos apresentados ao longo do texto e os indícios/conclusões parciais oriundos das informações até então mobilizadas.

2. PODERES DE PAUTA DOS PLENÁRIOS PRESENCIAL E VIRTUAL

Apesar de o STF ter ampliado a sua transparência informando, por exemplo, tempos médios para obtenção de decisões, os números são pouco informativos diante das características do próprio tribunal⁷. Como sabido, o Supremo possui um extenso rol de competências que engloba desde ações de controle abstrato de constitucionalidade até a fiscalização de inquéritos e o processamento de ações penais (FALCÃO et al., 2012), atuando como instância originária, tribunal recursal e corte constitucional. Além disso, dispõe de dois ambientes (presencial e virtual) de decisão, de múltiplos órgãos decisórios (plenário, turmas e presidente, conforme o art. 3º do RISTF) e do recurso frequente a

⁶ Quanto ao conjunto de ações com algum julgamento pautado no PV, mas que não contam com a participação de amigos da corte (11.161), a quantidade por classe processual foi de: 7676 ARE; 783 ADI; 712 RE; 487 STP; 271 ACO; 194 MS; 154 ADPF; 148 AR; 125 HC; 105 MI; 101 SL; 99 Pet; 76 SS; 48 Rcl; 25 AO; 22 AI; 17 Inq; 14 STA; 13 ADO; 12 ADC; 11 AP; 11 RvC; 10 EP; 9 CC; 8 RHC; 7 AC; 7 AS; 4 AImp; 3 PSV; 2 TPA; 2 RMS; 2 HD; 1 IF; 1 RC; 1 SIRDR.

⁷ Referência ao “Corte Aberta”, ferramenta para acesso aos painéis estatísticos sobre a atividade do tribunal. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/corte_aberta/corte_aberta.html. Acesso em 12 de agosto de 2023.

decisões monocráticas⁸. 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 de acordo as circunstâncias do caso.

É possível afirmar que o *outcome tempo processual* é resultado de uma cadeia de atos das ministras, das partes e eventuais terceiras interessadas na ação, bem como da burocracia do tribunal. Esses atos são regidos por normas constitucionais, normas processuais inscritas em leis ordinárias e, principalmente, pelo regimento da corte (RISTF).

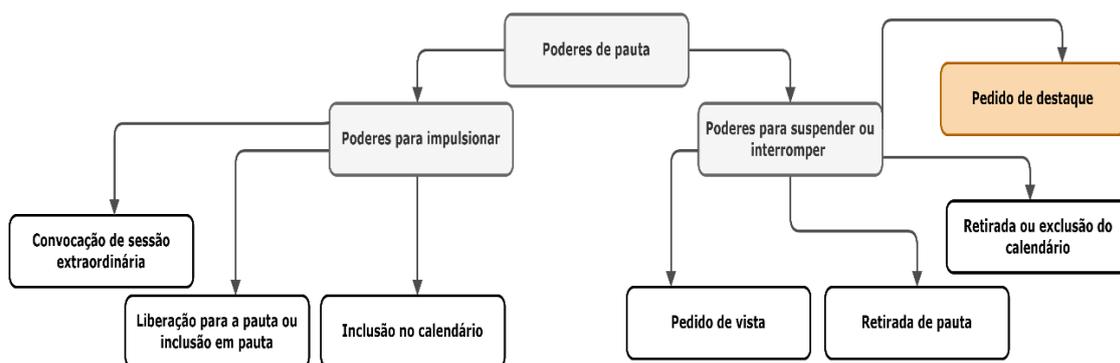
A pesquisa tem por objeto principal o tempo decorrido para os julgamentos da ação, i.e., do início ao fim das sessões de julgamento, inclusive a liberação e inclusão do julgamento em pauta. As sessões podem ser suspensas em virtude do encerramento da sessão no dia em se tratando do ambiente presencial (pelo horário avançado em sessões onde ocorrem muitas manifestações das partes, *amicus curiae* e/ou terceiros interessados, bem como pela exposição dos votos), além de pedidos de vista e pedidos de destaque.

A descrição do desenho institucional pretende englobar não apenas as regras regimentais relativas aos poderes de pauta do STF, mas também as práticas admitidas pela instituição. Quanto aos julgamentos sob competência do plenário (arts. 5º e 6º do RISTF)⁹, em ambos os ambientes (virtual e presencial), os poderes de controle do tempo decisório estão disponíveis para as ministras de maneira individualizada e podem ser subdivididos em poderes para impulsionar e poderes para suspender ou interromper um julgamento, conforme fluxograma abaixo.

Figura 1. Fluxograma descritivo dos poderes de pauta nos dois ambientes decisórios

⁸ O regimento é silente sobre as ministras como órgãos decisórios, embora elas possam assim ser entendidas por possuírem competências decisórias. Apesar de o trabalho se circunscrever à análise do tempo decisório do Tribunal Pleno, é importante assinalar a expressiva quantidade de decisões tomadas por uma só ministra. Em 2022, do total de 89.961 decisões produzidas pelo STF, 76.995 foram decisões monocráticas.

⁹ Ainda, os art. 11 e 22 do RISTF disciplinam, respectivamente, as hipóteses em que os processos poderão ser afetados pela turma e pela relatora para julgamento no plenário.



Fonte: elaborado pela autora.

Na figura acima, os balões brancos representam os poderes de pauta comuns aos dois ambientes do plenário. O poder constante no balão laranja, a seu turno, se refere a instrumento processual específico de um dos espaços decisórios.

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 pela relatora (art. 21, X do RISTF) e inseridas no calendário de julgamentos pela presidente¹⁰. A inserção no calendário, contudo, não garante que o julgamento será iniciado na data prevista, uma vez que a presidente do tribunal pode retirar o processo do calendário sem que precise justificar o ato. Aqui é importante fazer um esclarecimento: a liberação do caso pela relatora inclui o caso na pauta e é a partir desta pauta composta pelos casos liberados que a presidente escolherá quais serão inseridos no calendário de julgamentos do plenário¹¹.

Além dos dois atos obrigatórios para o início da tomada de decisão (liberação do caso para a pauta e inclusão no calendário), pode haver a suspensão do julgamento quando este último é iniciado apenas para que a relatora profira seu voto (geralmente em caso de

¹⁰ 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 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), quais sejam: os *habeas corpus*; os pedidos de extradição; as causas criminais e, dentre estas, as de réu preso; os conflitos de jurisdição; os recursos oriundos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); os mandados de segurança; as reclamações; as representações; os pedidos de avocação e as causas avocadas.

¹¹ Diante de algumas imprecisões da nomenclatura utilizada pelo STF e com o objetivo de facilitar o entendimento da leitora e do leitor, neste trabalho, o termo “liberação para a pauta” é utilizado para se referir aos casos liberados para julgamento pela relatora e o termo “inclusão no calendário” diz respeito aos casos incluídos no calendário de julgamentos pela presidente.

iminente aposentadoria), em virtude da necessidade de encerrar a sessão (quando esta não pode ser finalizada em razão do número e/ou da extensão das manifestações orais), ou quando é feito pedido de vista.

Após a edição da ER nº 58 de 19 de dezembro de 2022¹², que alterou o art. 134 *caput* e §5º do RISTF, 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. Como regra de transição para os pedidos de vista realizados antes da vigência da emenda com retorno dos autos pendente, foi determinado o prazo de 90 dias úteis para a liberação automática dos autos para julgamento. Este prazo terminou no dia 19 de junho de 2023.

Antes da alteração regimental, isto é, no período de análise que a presente pesquisa compreende, 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 a ministra vistora a cumprir este prazo¹³. Em adição, ao liberar os autos para julgamento a ministra vistora poderia alterar o ambiente de julgamento (do presencial para o virtual e vice-versa)¹⁴. Essa disciplina anterior será considerada na investigação, uma vez que era a regra vigente à época a que se referem os dados. Assim, entre 2020 e 2022, para que um julgamento fosse iniciado no ambiente presencial, presidente e relatora precisariam concorrer para esse fim. Para o termo do julgamento, contudo, era também necessário que, em caso de pedido de vista, a ministra devolvesse os autos.

A partir deste resumo da formação da pauta no plenário presencial, podemos destacar ao menos duas atrizes que têm forte e necessário impacto sobre o tempo decisório no ambiente presencial: a relatora do caso¹⁵ e a presidente da corte. Quanto à primeira, esta possui um amplo poder de ingerência sobre o tempo decisório mesmo antes da

¹² Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499670&ori=1>. Acesso em 12 de agosto de 2023.

¹³ 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) afirmam que a média e a mediana de duração dos pedidos de vista no período foi de 346 e 120 dias, respectivamente. No período, a ministra vistora deveria apresentar os autos até a segunda sessão ordinária subsequente.

¹⁴ Com a mudança regimental, não se sabe se esse poder de alteração do espaço decisório através da liberação dos autos posterior a um pedido de vista permanece, uma vez que a ER é silente a seu respeito.

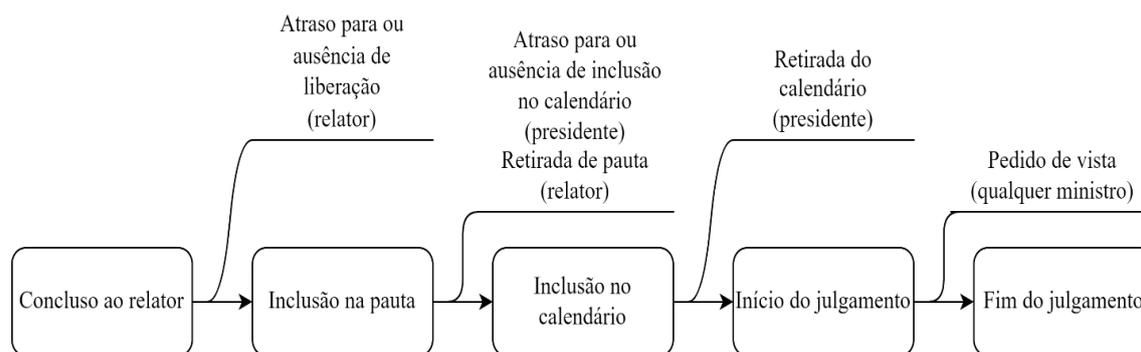
¹⁵ O papel da revisora também é relevante, embora atue apenas em algumas classes processuais (art. 23 do RISTF).

formação da pauta (ESTEVEZ, 2022, p. 147 e ss.). Após a distribuição do caso, por sorteio ou prevenção, incumbe à relatora solicitar informações às partes, tomar decisões processuais e emitir despachos. Após os atos pertinentes para o procedimento, não há prazo para que a ministra elabore o relatório e libere o processo para julgamento.

Ademais, em caso de urgência, a ministra relatora pode também decidir monocraticamente sobre medidas cautelares de natureza cível ou penal, dispondo da possibilidade de alterar o *status quo* jurídico. De acordo com recente alteração do RISTF, a medida cautelar concedida de forma monocrática deverá ser encaminhada para referendo do plenário, preferencialmente em ambiente virtual (com exceção de medida urgente que resulte em prisão, hipótese em que a deliberação deverá ocorrer em ambiente presencial), com inclusão automática na pauta da sessão virtual subsequente (art. 21, IV, V e § 5º do RISTF alterados pela ER nº58/2022).

Antes da ER nº 58/2022, a relatora gozava de ampla discricionariedade quanto à escolha do momento para liberação da medida de urgência para referendo do órgão colegiado. Desse modo, dispunha, simultaneamente, do poder de alterar o *status quo* jurídico individualmente e de encaminhar a decisão (i.e., liberar para a pauta) para referendo, controlando assim o tempo e, em certo sentido, o mérito do julgamento (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018b; HARTMANN; FERREIRA, 2015). Da mesma forma que as regras que disciplinavam o pedido de vista precisarão ser consideradas para a compreensão do período analisado por este trabalho, a liberdade de que a relatora gozava para liberar decisões monocráticas sobre medidas de urgência para referendo será levada em conta na análise dos julgamentos estudados.

Figura 2. Poderes de pauta do plenário presencial



Fonte: Elaborada pela autora.

O fluxograma acima apresenta uma síntese dos poderes de pauta existentes no PP. 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 pauta (atribuições da relatora); pelo atraso ou ausência de inclusão no calendário e pela retirada do calendário (atribuições da presidente); e pelo pedido de vista (disponível para qualquer ministra). Como dito acima, o julgamento também pode ser suspenso em virtude do término da 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 outras atrizes (PGR, AGU, *amici curiae* etc.) também afetam o tempo de julgamento dos processos no ambiente presencial.

Quanto ao ambiente virtual, através do Corte Aberta, é possível observar a sua relevância como espaço decisório que mais contribui para a produção do volume atual de decisões colegiadas. Em 2022, o Tribunal Pleno produziu 3.999 decisões¹⁶. Dentre elas, apenas 71 foram obtidas em ambiente presencial (aproximadamente 98,2% das decisões ocorreram no PV). Estes números foram alcançados após a edição da ER nº 53/2020 que,

¹⁶ Inclui decisões que avaliam a existência, ou não, de repercussão geral no âmbito dos recursos extraordinários. De acordo com o art. 323 do RISTF, este tipo de decisão deve ser realizado por meio eletrônico (desde a ER nº 21/2007). Em 2022 foram prolatadas 54 decisões relativas à existência de repercussão geral.

no contexto da pandemia, equiparou as competências do ambiente virtual às do ambiente presencial: a partir da emenda, todas as classes processuais de competência do tribunal podem ser julgadas em ambiente virtual a critério da relatora ou da ministra vistora com a concordância da primeira (art. 21-B do RISTF).

Quanto à sistemática relativa aos poderes de pauta das ministras no ambiente assíncrono, esta guarda distinções relevantes se comparada à existente no ambiente presencial (BARBOSA; GLEZER, 2022). No primeiro, após a conclusão das diligências, a definição da data de julgamento ocorre automaticamente após a liberação do caso para a pauta (atribuição da relatora)¹⁷, diferentemente do que ocorre no plenário presencial, ou seja, independe da inclusão no calendário pela presidência. Até o início do julgamento, a relatora poderá retirar o caso da pauta, um poder que neste espaço equivale à retirada do calendário (poder da presidente no PP). Uma vez iniciado, qualquer ministra pode pedir vista ou destaque do julgamento até o encerramento da sessão, que tem duração de seis dias úteis. Ainda, a sessão poderá ser suspensa em virtude da ausência de quórum necessário para a votação ou se houver empate, situações em que o julgamento suspenso deverá ser incluído na próxima sessão virtual¹⁸. Aqui, portanto, as suspensões de sessão em virtude da quantidade ou extensão das manifestações orais não ocorrem em razão da própria sistemática do ambiente decisório.

O pedido de vista funciona do mesmo modo que no ambiente presencial, i.e., tem o mesmo prazo e, no ato de devolução dos autos, a ministra também pode alterar o ambiente de julgamento. O pedido de destaque (art. 21-B, §3º do RISTF), por outro lado, se presta a alterar o ambiente decisório¹⁹ e, até recentemente, a reiniciar o julgamento, independentemente de quantos votos já tenham sido apostos no ambiente virtual. Aqui, uma vez requerido, o processo retorna ao poder da relatora e a ela é incumbida a tarefa de liberar o caso para julgamento, seguindo a sistemática de formação da pauta do plenário presencial. O pedido de destaque também pode ser feito por qualquer uma das partes do processo, desde que requerido até 48 (quarenta e oito) horas antes do início da

¹⁷ Até o início do julgamento da ação previamente incluída em pauta para decisão no ambiente presencial, desde que antes da inclusão no calendário, a relatora pode alterar o ambiente decisório de julgamento.

¹⁸ Quanto aos julgamentos de *habeas corpus* ou de recurso em *habeas corpus*, em caso de empate, prevalecerá a decisão mais favorável ao paciente.

¹⁹ Conforme observações do banco de dados em elaboração, é possível que o pedido não produza a alteração do ambiente decisório.

sessão (art. 4º, II, da Resolução nº 642 de 2019 alterado pela Resolução nº 669 de 2020). Realizado o pedido, incumbe à relatora deferi-lo ou não²⁰.

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 até o fim da sessão virtual quando ocorrem pedidos de vista ou pedidos de destaque. Se antes a ministra requerente do pedido de vista interrompia o julgamento virtual sem qualquer possibilidade de antecipação de votos das 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. Essa alteração, somada ao entendimento também recente de que pedidos de destaque não se prestam a descartar os votos de ministras aposentadas²¹, 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 julgamento²².

Apesar das alterações indicarem uma aproximação entre as características dos pedidos²³, subsiste uma diferença entre os dois no que tange ao controle do tempo decisório. No caso do pedido de destaque, o poder de liberação do caso para julgamento volta a ser da relatora e, posteriormente, caberá à presidente incluir o caso no calendário de julgamentos do PP. No pedido de vista, todavia, é a ministra vistora quem deve apresentar os autos e liberar o caso para a retomada do julgamento, seja no ambiente

²⁰ Sobre a tendência de indeferimento dos pedidos de destaque feitos pelas partes, ver Godoy e Araújo (2022, p. 289).

²¹ 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 12 de agosto de 2023.

²² Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=496473&ori=1>. Acesso em 12 de agosto de 2023.

²³ Apesar da recente alteração, como o recorte temporal da pesquisa abrange anos onde o pedido de destaque funcionava também para descartar votos proferidos antes dele no ambiente virtual, esse efeito será considerado nas análises do trabalho em se tratando do período.

virtual, seja no ambiente presencial. Neste sentido, a ministra, no que diz respeito a definir o momento do julgamento, tem mais autonomia quando pede vista do que quando realiza pedido de destaque. Ou seja, são dois poderes capazes de interromper o processo decisório e mudar o ambiente onde se dará o julgamento, mas o pedido de vista oferece mais liberdade para a requerente se o seu objetivo único ou maior for retardar o julgamento.

É importante apontar, contudo, que as alterações promovidas pela ER nº 58/2022 reduziram sobremaneira o poder da ministra vistora de definir o momento do julgamento, uma vez que o prazo do pedido de vista (90 dias) se tornou um prazo próprio, dada a liberação automática dos autos para a análise das demais ministras decorrido o prazo. De outra parte, como já mencionado, no período investigado por esta pesquisa, o pedido de vista tinha prazo de duração de 30 dias contados da data de publicação da ata de julgamento e não havia mecanismo formal que obrigasse a ministra vistora a cumprir este prazo. Ou seja, à época, a ministra vistora gozava de ampla liberdade quanto à definição do momento de continuidade do julgamento por ela interrompido.

Quanto ao papel da presidente no ambiente virtual, compete a ela o poder de convocar sessão virtual extraordinária em caso de urgência, mediante provocação da relatora, com prazos fixados no ato convocatório (art. 21-B, §4º do RISTF). Ademais, não há vedação à realização de pedido de vista ou de pedido de destaque nos julgamentos realizados em sessão virtual extraordinária²⁴.

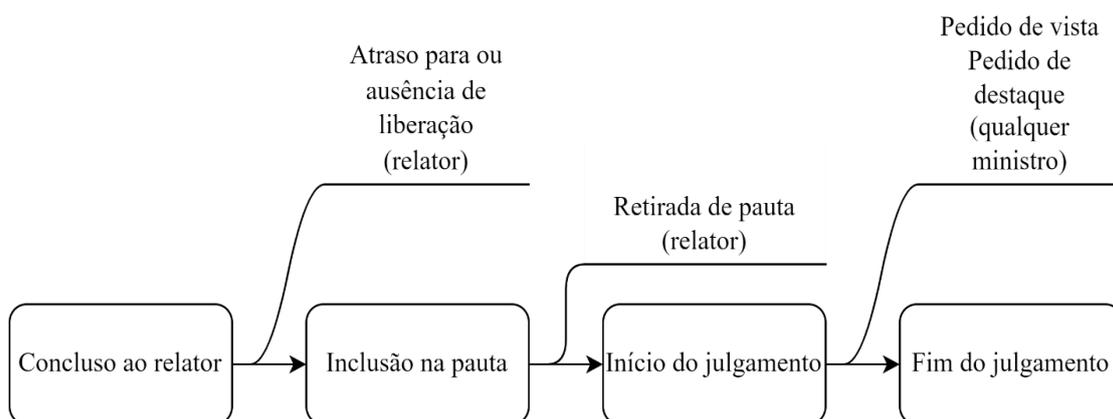
O relatório, os votos e as eventuais sustentações orais são disponibilizados no site do STF durante a sessão, oportunidade em que as partes poderão apresentar esclarecimentos sobre matéria de fato atinente ao caso. Em caso de abstenção de alguma ministra, a ausência de manifestação deve ser registrada na ata de julgamento como não participação (ER nº 54/2020).

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 a ministra altera a arena decisória), seja em virtude do destaque.

²⁴ Cite-se como exemplo o pedido de destaque feito pelo ministro Nunes Marques no julgamento, em sessão virtual extraordinária, para referendo da medida cautelar da ADPF 913 (já com oito votos em sentido favorável à concessão da cautelar). A ação, proposta pelo partido Rede Sustentabilidade, se referia à exigência do comprovante de vacina para o viajante que chegasse ao Brasil. Em 07 de novembro de 2022 a ação foi julgada prejudicada pelo relator, ministro Roberto Barroso.

Ainda, julgamentos antes liberados para julgamento no ambiente presencial podem ser retirados da pauta pela relatora e liberados para apreciação do plenário no ambiente virtual. Adicionalmente, a participação de atrizes externas pode afetar a duração dos processos, porém isto parece ter mais impacto, no PV, no período que antecede a liberação do caso, seja pelo conjunto de atos que antecedem o julgamento, seja por incentivarem as ministras a liberarem o caso para apreciação do plenário (ESTEVEVES, 2022, p. 160 e ss.).

Figura 3. Poderes de pauta do plenário virtual



Fonte: elaborado 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 à relatora, bem como os poderes de pauta neste ambiente²⁵. 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 da relatora); e pelos pedidos de vista e de destaque (disponíveis para qualquer ministra).

À par das regras formais e informais do Tribunal Pleno relativas aos poderes de pauta nos ambientes presencial e virtual de decisão, a próxima seção apresenta a análise

²⁵ A inclusão no calendário foi omitida na Figura 3, pois ela é automática no ambiente virtual.

exploratória dos casos que servirá de subsídio para a análise quantitativa da pesquisa de mestrado.

3. JULGAMENTOS SALIENTES NO STF: tempo decisório e interação entre Plenário Virtual e Plenário Presencial

As subseções abaixo cuidam da descrição e análise dos andamentos processuais de cinco julgamentos de mérito, dois em ADIs, dois em ADPFs e um em RE, de acordo com a representatividade dessas classes processuais no banco de dados. Como este é formado apenas por ações salientes, segundo indicador adotado pela pesquisa, todas as ações contam com a participação de pelo menos um amigo da corte.

As classes processuais analisadas se referem à atuação do STF como tribunal constitucional e recursal, sendo as ADIs e ADPFs duas das quatro classes processuais de controle abstrato de constitucionalidade que podem ser interpostas perante o tribunal. A ação direta de inconstitucionalidade (ADI) tem por objetivo declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, federal ou estadual, e pode ser proposta por um amplo conjunto de atrizes, que abrangem desde o Presidente da República até as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional (Lei nº 9.868/1999, art. 2º e incisos). A arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), a seu turno, é uma espécie de ação de controle abstrato subsidiária, a saber, deve ser mobilizada para questionar a constitucionalidade de algum ato do poder público quando não couber a interposição de nenhum outro tipo de ação direta de controle de constitucionalidade (ADI, ADC e ADO). Mais precisamente, esta ação pode ser mobilizada para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do poder público, inclusive do poder público municipal, incluindo atos anteriores à promulgação da atual Constituição (prévios a 05/10/1988). Ainda, de acordo com a Lei nº 9.882/1999, podem propor ADPF os mesmos legitimados a propor ADI.

O recurso extraordinário (RE), a seu turno, é um tipo de recurso que se presta a garantir a uniformidade das decisões judiciais do país, bem como a sua conformidade com a Constituição Federal. É cabível contra decisão em única ou última instância que: contrarie dispositivo constitucional; declare a inconstitucionalidade de tratado ou lei

federal; julgue válida lei ou ato do governo local contestado em face da constituição; ou julgue válida lei local contestada em face de lei federal (art. 102, III, alíneas a, b, c, d da CF). Para ser admitido, ainda, o RE deve veicular tema de repercussão geral, i.e., deve abranger “questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo” (art. 1035, § 1º, CPC).

À par dos aspectos gerais das classes processuais que compõem a presente análise, nas subseções seguintes apresento os principais andamentos processuais dos julgamentos estudados, bem como suas características, para compreensão qualitativa dos poderes de pauta e do tempo decisório do STF.

4.1 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 2943 (ADI 2943)²⁶

A ADI 2943, cujo primeiro andamento data de 23/07/2003, foi proposta pelo Partido Liberal (PL), e questiona a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 8.625/93 e da Lei Complementar (LC) nº 75/93 relativos à competência investigativa dos Ministérios Públicos Estaduais e da União. Na tabela 2 é possível conferir as principais informações acerca do julgamento de mérito da ação.

Tabela 2. Sumário de informações do julgamento de mérito da ADI 2943

TIPO DE INFORMAÇÃO	DESCRIÇÃO
Polo ativo	Partido Liberal (PL)
Polo passivo	Presidente da República e Congresso Nacional
<i>amici curiae</i>	4 - Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária (ADPJ)
Participação da PGR	Sim
Participação da AGU	Sim

²⁶ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2145454>. Acesso em 13 de agosto de 2023.

Relator(a) no julgamento	Edson Fachin
Relatoras(es) no processo	Maurício Corrêa (23/07/2003 - 05/08/2003); Carlos Velloso (05/08/2003 - 17/03/2006); Ricardo Lewandowski (17/03/2006 - 16/06/2015) e Edson Fachin (16/06/2015 - atual).
Presidente no julgamento (início)	Rosa Weber
Quantidade de presidentes ao longo do processo	12
Tema (classificação do STF)	Direito Administrativo/Agentes Públicos/Ministério Público
Tema (descrição)	Visa declarar a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Orgânica do Ministério Público, Lei nº 8.625/93, e da Lei Complementar (LC) nº 75/93.
Contexto político	Incremento de investigações criminais contra atrizes e atores do alto escalão da política (RODRIGUES, 2020; ARMANI, 2023); declaração de constitucionalidade do juiz de garantias pelo tribunal em 23/08/2023 ²⁷ .
Tipo de julgamento	Mérito
Julgamento pautado no PP	Sim
Interação entre ambientes	Não (ainda)
Margem de vitória	Decisão pendente
Tempo decisório (do primeiro andamento até o fim do julgamento, se houver)	23/07/2003 - atual

Fonte: elaborado pela autora.

A ação foi inicialmente distribuída para o ministro presidente do tribunal à época, Maurício Corrêa, dada a sua propositura com pedido de medida de urgência em período de recesso da corte (art. 13, VIII, do RISTF). Na oportunidade, o ministro entendeu que deveria ser aplicado o art. 12 da Lei nº 9.868/99 pela relevância do pedido. Tal dispositivo, inscrito na lei que cuida do processo de julgamento das ADIs e ADCs,

²⁷ Em agosto deste ano o STF julgou constitucional a alteração do Código de Processo Penal (CPP) que instituiu a figura do juiz de garantias (Lei 13.964/2019). “De acordo com as novas regras, o juiz das garantias deverá atuar apenas na fase do inquérito policial e será responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais dos investigados. A partir do oferecimento da denúncia, a competência passa a ser do juiz da instrução.” Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512751&ori=1>. Acesso em 28 de agosto de 2023.

informa que a relatora da ação, em caso de pedido de medida cautelar, pode submeter o processo para julgamento de mérito definitivo imediatamente após a prestação das informações pelas partes, inclusive o Advogado Geral da União (AGU) e a Procuradoria-Geral da República (PGR), que terão prazo inferior ao ordinário²⁸ para se manifestar, se entender que a ação tem matéria relevante e de especial significado para a ordem social e jurídica. Ou seja, visa aplicar procedimento mais célere para o julgamento de mérito nesses casos²⁹.

O fim das diligências, indicado pelo andamento “concluso ao relator”, ocorreu em 19/12/2003, após a manifestação da PGR, último órgão a prestar informações nesta fase do processo. Apesar da aparente celeridade no processamento da ação desde a sua propositura (149 dias), o julgamento de mérito da ação, unidade de análise investigada³⁰, só foi liberado pelo relator, ministro Edson Fachin, em 22/03/2019, 5572 dias após o andamento “concluso ao relator”.

Sobre a parte inicial do procedimento, i.e., que antecede a primeira liberação dos autos para julgamento, é importante apontar que, assim como no caso abordado, a aplicação do art. 12 não garante, na prática, o julgamento célere do mérito da ação, conforme apontam outros trabalhos (FALCÃO et al., 2014; ESTEVES, 2022). Em verdade, “a aplicação do art. 12 tem efeitos similares à rejeição monocrática do pedido de liminar” (ESTEVES, 2022, p. 47, destaque adicionado), uma vez que a sua aplicação impede que o plenário se manifeste sobre o pedido e, concomitantemente, mantém o poder de gestão do tempo do julgamento nas mãos da relatora³¹.

²⁸ De acordo com a mesma legislação, em regra, os órgãos ou autoridades que editaram a lei ou ato normativo impugnado contam com prazo de 30 dias para prestar informações, enquanto a AGU e a PGR têm 15 dias para se manifestar (art. 6º, parágrafo único, e art. 8º, da Lei nº 9.868/99). Quando aplicado o art. 12, os órgãos ou autoridades têm prazo de 10 dias para prestar informações, e a AGU e PGR contam com prazo de 5 dias para manifestações, sucessivamente.

²⁹ Por analogia, o art. 12 é aplicável também ao processamento de ADPFs e ADOs.

³⁰ O presente julgamento de mérito compõe o banco de dados da pesquisa por ter constado na pauta do PV para a semana de 09/12/2022 a 16/12/2022.

³¹ Quanto às alterações realizadas pela ER nº 58/2022 que impactam a concessão de medidas de urgência pelo tribunal, não se sabe ao certo qual será o seu efeito sobre a aplicação do art. 12, uma vez que, a partir da emenda, a relatora deverá submeter ao órgão colegiado (Plenário ou Turma), “medidas cautelares de natureza cível ou penal necessárias à proteção de *direito suscetível de grave dano de incerta reparação*, ou ainda destinadas a *garantir a eficácia da ulterior decisão da causa*” (art. 21, IV, do RISTF). A saber, os critérios para aferição da natureza das medidas cautelares têm certo grau de subjetividade, bem como não há menção na norma à necessidade de referendo do colegiado quanto à decisão da relatora que decide

Ainda sobre o intervalo entre a autuação do processo e a sua primeira liberação para julgamento de mérito, importa frisar que a qualidade dos atores partícipes da ação não parece ter produzido o efeito de tornar mais célere o processamento do caso. Consoante Esteves (2022, p. 163-164), embora os partidos políticos tenham progressivamente ganhado espaço na pauta do plenário presencial, o efetivo início do julgamento dos casos por eles propostos diminuiu nas últimas presidências analisadas pelo autor (da ministra Carmén Lúcia e do ministro Dias Toffoli), e isso pode ser decorrente de uma resposta do tribunal à atuação estratégica dos partidos de utilizar a arena judicial como espaço para sinalizar posições políticas (TAYLOR; DA ROS, 2008). De outra parte, quanto à presença de *amicus*, o caso em tela parece corroborar com o achado do mesmo autor, qual seja, a de que a presença e quantidade de *amici* não parece influenciar esse intervalo processual (da autuação à primeira liberação), embora Esteves tenha aferido através de entrevistas que a qualidade do amigo da corte pode ter peso sobre a priorização de casos para a pauta (ESTEVES, 2022, p. 176 ss.)³².

Quanto aos demais andamentos processuais anteriores ao início do julgamento, apesar da primeira liberação ter ocorrido em março de 2019, apenas em 09/12/2022 o mérito da ADI começou a ser analisado, após liberação para o PV, em 29/11/2022 (com inclusão automática no calendário de julgamentos, como visto). Neste ponto é relevante observar que, de acordo com banco de dados produzido para a pesquisa de mestrado, há um expressivo conjunto de ações com julgamentos liberados para a pauta pela primeira vez em momento anterior à equiparação de competências entre os ambientes virtual e presencial e, conjuntamente, com início de julgamento posterior à equiparação. Esse dado pode indicar não só um aumento significativo do poder de liberação do caso para a pauta quando a relatora o faz para o ambiente virtual, mas a utilização do espaço assíncrono de decisão para julgar processos antigos da corte, em geral preteridos por causas que a presidência julga mais importantes para serem debatidas no plenário presencial.

Fachin, que na condição de relator votou primeiro, julgou improcedente a ação, argumentando em favor da constitucionalidade dos dispositivos impugnados. Gilmar

aplicar o art. 12. Diversamente, a nova norma parece produzir impacto direto sobre as decisões monocráticas que concedem medidas de urgência.

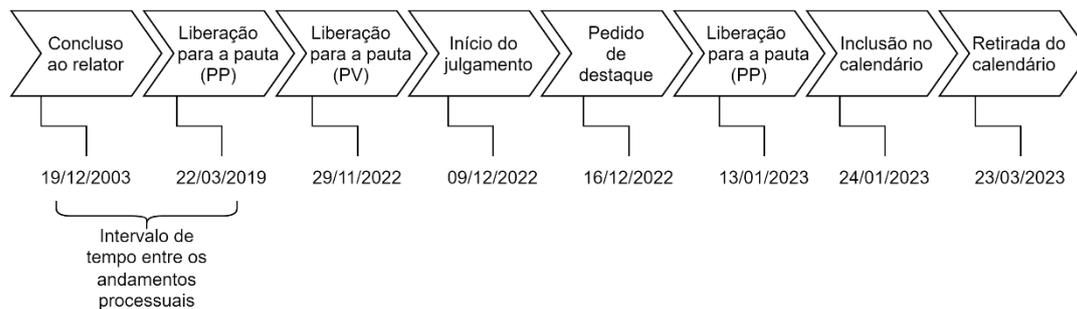
³² Ao tempo da primeira liberação, apenas duas associações figuravam como *amici curiae* na ADI: a ANPR e a ADPF.

Mendes, a seu turno, abriu divergência para considerar a ação procedente em parte, mais precisamente para atribuir interpretação conforme à Constituição aos dispositivos, voto este que foi acompanhado pelos ministros Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski (placar atual de 3x1 para declaração de procedência parcial). O julgamento de mérito do caso foi interrompido por pedido de destaque no último dia da sessão (16/12/2022) pelo próprio relator, o ministro Edson Fachin. Liberado para a pauta em janeiro de 2023, a apreciação pelos demais ministros aguarda a inclusão no calendário do PP.

Em estudo sobre os processos de controle abstrato de constitucionalidade pautados no PV no segundo semestre de 2021, Costa e Pedrosa (2023, p. 156) sugerem que o pedido de vista pode ser um recurso para que ministras construam voto de divergência (i.e., divergir do voto da relatora), dado que na maioria dos julgamentos que se encerraram em uma sessão a relatora foi vencedora, conforme os dados dos autores³³. O julgamento ora analisado sugere uma hipótese igualmente interessante: uma ministra, inclusive a relatora, pode lançar mão de pedido de destaque quando avaliar que a decisão do colegiado não refletirá a sua preferência. Quer dizer, assim como um mecanismo de interrupção e de mudança de ambiente decisório pode ser utilizado para a elaboração de voto divergente (o que pode incluir interação informal entre as ministras durante a suspensão do julgamento), ele também pode ser utilizado por uma ministra para interromper um julgamento quando entender que terá mais chances de convencer a maioria das colegas tendo mais tempo e/ou discutindo o caso no formato presencial. Abaixo é possível verificar fluxograma que sumariza os andamentos processuais do julgamento de mérito da ação.

Figura 4. Fluxograma dos andamentos processuais do julgamento de mérito da ADI 2943

³³ Dos 65 processos concluídos na mesma sessão em que foram inicialmente pautados e com divergência, em 14 a relatora foi vencida, cf. Costa e Pedrosa (2023, p. 155).



Fonte: elaborado pela autora.

Do fim das diligências até a última interrupção do julgamento de mérito, passaram-se 7034 dias, ou seja, desconsiderando todo o período anterior à conclusão dos autos à relatora – momento em que esta atriz já pode preparar o relatório do caso e seu voto –, o tribunal, neste caso, levou mais de 19 anos para produzir uma resposta judicial de mérito e, como visto, ainda não o fez. No caso, não parece ser adequado atribuir o maior tempo de duração da ação às interrupções ou à presidência, uma vez que até o encerramento deste trabalho (10/09/2023), de todo o tempo de tramitação da ação no tribunal (7354 dias), o intervalo entre o fim das diligências e a primeira liberação é responsável por aproximadamente 75,8% do tempo dispendido. Ou seja, os relatores do caso neste período (Carlos Velloso, Ricardo Lewandowski e Edson Fachin) são os maiores responsáveis pelo tempo de duração da ação.

No subitem seguinte analiso os andamentos processuais de outro julgamento em curso no tribunal, mas de classe e assunto muito distinto, com vistas a observar se existe algum padrão de atuação das ministras no manejo do tempo decisório.

4.2 O Recurso Extraordinário 1017365 (RE 1017365)³⁴

O RE 1.017.365, de relatoria do ministro Edson Fachin, foi interposto pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) em 14/12/2016 contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região, alegando violação aos artigos 5º, incisos XXXV,

³⁴ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5109720>. Acesso em 20 de agosto de 2023. O julgamento de mérito compõe o banco de dados por ter sido pautado na sessão de 11/06/2021 a 18/06/2021.

LIV e LV, e 231 do texto constitucional. O recurso se insurge contra o julgamento de procedência da ação de reintegração de posse ajuizada pela Fundação de Amparo Tecnológico ao Meio Ambiente (FATMA, agora Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina - IMA), em área declarada como de tradicional ocupação dos índios Xokleng, localizada em parte da Reserva Biológica do Sassafrás, em Santa Catarina. O recurso tem quase oitenta entidades representativas na condição de *amici curiae*, e retoma a discussão sobre o marco temporal e seu corolário, o esbulho renitente.

A tese do marco temporal como critério para reconhecimento de ocupação tradicional de terras por povos indígenas foi estabelecida como precedente do STF na decisão da Petição n. 3388 – ação popular que tinha por relator o ministro Carlos Ayres Britto –, que discutia a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. A ação foi parcialmente deferida pelo plenário em março de 2009. De acordo com o acórdão da ação popular, só deve ser demarcado o território cuja posse por povos indígenas seja anterior ou contemporânea ao dia da promulgação da atual constituição brasileira (5 de outubro de 1988, o marco temporal). A revisão do entendimento firmado no acórdão relativo ao caso Raposa Serra do Sol pode implicar a resolução de disputas importantes em torno da definição da posse territorial de indígenas em favor destes últimos, atingindo os interesses dos que competem com eles pela terra, inclusive com o uso da violência.

Há ainda dois outros indicativos da importância e amplitude do tema discutido no recurso extraordinário: a diversidade e quantidade de *amici curiae* habilitados no caso. Dentre os 78 amigos da corte figuram um partido político (REDE) e diversas organizações defensoras de direitos humanos, como a APIB e a Conectas Direitos Humanos. Quanto à quantidade de amigos da corte, como mencionado, Esteves (2022) aponta que essa característica parece não ter impacto sobre a priorização dos julgamentos. Ao contrário, um grande número de *amici* pode prejudicar a celeridade do processo, uma vez que amplia a quantidade de manifestações escritas e orais a serem analisadas pelas ministras. Por outro lado, a qualidade dos *amici* parece ser mais relevante para a priorização dos julgamentos, figurando dentro do rol das entidades participantes neste processo uma com menção expressa por ator entrevistado pelo autor, qual seja, a Conectas (ESTEVES, 2022, p. 179). Abaixo é possível conferir as principais informações sobre o recurso.

Tabela 3. Sumário de informações do julgamento de mérito do RE 1017365

TIPO DE INFORMAÇÃO	DETALHAMENTO
Polo ativo	Fundação Nacional do Índio (FUNAI)
Polo passivo	Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA) e Comunidade Indígena Xokleng, Terra Indígena Ibiramala Kľaño
<i>amici curiae</i>	78 - Sindicatos rurais e comunidades indígenas de diversos municípios do país, os próprios municípios, estados, partido político (REDE), associações e federações nacionais e estaduais, bem como organizações defensoras de direitos humanos, como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB e a Conectas Direitos Humanos
Participação da PGR	Sim
Participação da AGU	Não
Relator(a) no julgamento	Edson Fachin
Relatoras(es) no processo	Ricardo Lewandowski (14/12/2016 – 28/08/2017) e Edson Fachin (28/08/2017 - atual).
Presidente no julgamento (início)	Luiz Fux
Quantidade de presidentes ao longo do processo	4
Tema (classificação do STF)	Direito Administrativo/Domínio Público/Terras Indígenas/Restituição de área – FUNAI
Tema (descrição)	Recurso contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região, alegando violação aos artigos 5º, incisos XXXV, LIV e LV, e 231 da Constituição Federal. O acórdão declarou procedente a ação de reintegração de posse ajuizada pelo IMA em área declarada como de tradicional ocupação dos índios Xokleng, localizada em parte da Reserva Biológica do Sassafrás, em Santa Catarina.
Contexto político	Possibilidade de revisão da tese do marco temporal definida pelo STF em decisão de mérito da Petição n. 3388, caso Raposa Serra do Sol (2009) ³⁵ .

³⁵ O inteiro teor do acórdão está disponível no andamento processual da Petição. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2288693>. Acesso em 20 de agosto de 2023. Ainda quanto ao contexto de rediscussão da tese, em agosto e setembro de 2021 (quando aconteceram as primeiras sessões do julgamento de mérito) houve diversas manifestações em Brasília e outros estados contra a tese do marco temporal. Ao menos 30 povos indígenas e comunidades quilombolas se manifestaram ao redor do país. Disponível em: <https://cimi.org.br/2021/09/brasil-povos-indigenas-mobilizam-se-contra-marco-temporal/>. Acesso em 20 de agosto de 2023. Por outro lado, pronunciando-se em dezembro de 2021, Jair

Tipo de julgamento	Mérito
Julgamento pautado no PP	Sim
Interação entre ambientes	Sim
Margem de vitória	Julgamento pendente
Tempo decisório (do primeiro andamento até o fim do julgamento, se houver)	14/12/2016 - atual

Fonte: elaborado pela autora.

Embora a distribuição inicial do recurso date de janeiro de 2017 (para o ministro Ricardo Lewandowski), o recurso foi redistribuído por prevenção em agosto do mesmo ano para o atual relator (ministro Edson Fachin) em virtude da Ação Cível Originária (ACO) n. 1100, também constante no banco de dados desta pesquisa, que diz respeito aos direitos fundamentais dos indígenas Xokleng e Guarani às suas terras de ocupação tradicional.

A ação ficou “conclusa” para o relator, i.e., aguardando seu impulsionamento, por mais de um ano até que em fevereiro de 2019 foi iniciado o julgamento da repercussão geral do recurso (requisito de admissibilidade dos recursos extraordinários). Decidida a repercussão geral em fevereiro de 2019 (Tema 1031), apenas em abril do mesmo ano o acórdão foi publicado, seguido de vista à PGR (27 de maio de 2019) que só se manifestou quase quatro meses depois (12 de setembro de 2019).

Depois de sucessivos pedidos de ingresso de entidades e associações como *amici curiae*, inclusive o ingresso da União no pleito como intimada, foi realizado o primeiro pedido de tutela provisória em 30 de março de 2020 (já no contexto da pandemia de Covid-19) pela Comunidade Indígena Xokleng da Terra Indígena Ibirama Laklaño, mais de três anos depois da autuação (16 de janeiro de 2017). Dentre os pedidos, a petição requereu a suspensão de todos os processos judiciais relacionados ao tema discutido no

Bolsonaro, agora ex-Presidente da República, afirmou que reagiria caso o STF decidisse em favor do “novo marco temporal”, i.e., para reformar a tese firmada no caso Raposa Serra do Sol. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-fala-em-tomar-uma-decisao-se-stf-aprovar-marco-temporal/>. Acesso em 20 de agosto de 2023. A tese também encontra amparo em uma série de propostas legislativas (PL 490/2007; PL 1.216/2015; PL 1.218/2015; PL 7.813/2007), inclusive na PEC 215/2000.

recurso até o seu julgamento, em especial as ações possessórias e anulatórias de processos administrativos de demarcação. A tutela provisória foi julgada procedente em 7 de maio de 2020 em sede de liminar monocrática e foi determinada na mesma decisão a inclusão em pauta para fins de referendo do plenário em ambiente virtual. Após petições de *amicus curiae*, pedido de entidades para ingresso na condição de amigos da corte, manifestações orais e manifestação da PGR, o julgamento para referendo ou não da liminar foi iniciado em 22 de maio de 2020 e retirado por pedido de destaque em 25 de maio de 2020, realizado pelo ministro Alexandre de Moraes.

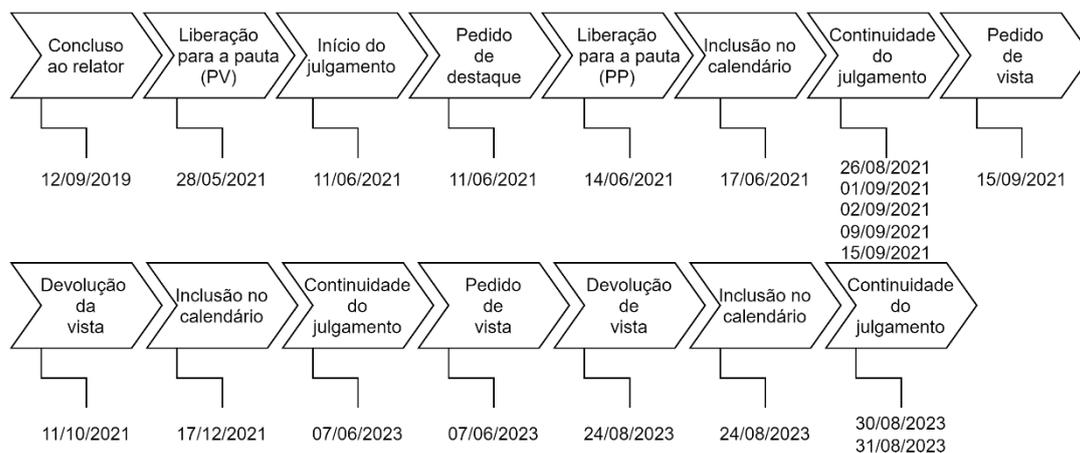
Depois do destaque, foi requerida a inclusão em pauta pelo relator em 25/06/2020, porém, em virtude de retiradas de pauta pelo então presidente do tribunal, Dias Toffoli, o referendo do plenário sobre a tutela provisória foi adiado. O adiamento da decisão colegiada sobre a tutela anteriormente concedida em sede de liminar pode indicar que as ministras em geral, o presidente Dias Toffoli em especial e/ou atrizes externas influentes concordavam com a concessão da liminar e/ou não gostariam de reabrir a discussão sobre o marco temporal para definição da ocupação territorial tradicional dos povos indígenas naquele momento. Como razão possível para esse cálculo, sabe-se que durante a pandemia o tribunal se viu constantemente acionado para dirimir questões de conflito federativo entre a União e os estados e isso o colocou por vezes em situação de embate com o então Presidente da República Jair Bolsonaro (MADEIRA; OLIVEIRA, 2021). Assim, a presidência pode ter avaliado que o momento não era propício para o julgamento de questão tão intimamente ligada à agenda política do chefe do executivo, especialmente porque à época já se avaliava haver maioria no tribunal para revisar o entendimento firmado no caso Raposa Serra do Sol.

Apenas em 28 de maio de 2021 o relator incluiu o caso para julgamento de mérito em lista a começar no dia 11/06/2021 (com encerramento previsto para o dia 18/06/2021). Iniciada sessão virtual na data prevista, o ministro Alexandre de Moraes novamente pediu destaque. Em 14 de junho do mesmo ano, o ministro Fachin requereu a inclusão em pauta para julgamento no plenário presencial, oportunidade em que solicitou à presidência preferência no julgamento em virtude da relevância e urgência da questão (art. 129, RISTF). Aqui é importante mencionar que o ambiente virtual pode servir como um recurso à disposição da relatora para pressionar a presidência a incluir no calendário de

julgamentos do PP um caso. Nesse sentido, ao incluir na pauta do PV um processo, a relatora pode querer sinalizar para seus pares e especialmente para o público externo que o efetivo julgamento do caso ainda não ocorreu em virtude da leniência da presidência.

O recurso foi incluído no calendário de julgamento pelo presidente em 30/06/2021, com previsão de início de sessão para a decisão do caso em 25 de agosto do mesmo ano. No dia 26 de agosto foi de fato iniciada a sessão (após adiamento no dia anterior) e esta se prolongou até o dia 15/09/2021, quando foi requerido pedido de vista pelo ministro Alexandre de Moraes (ressalte-se que o ministro já havia requerido dois pedidos de destaque ao longo do processamento do recurso). O ministro devolveu os autos dentro do prazo regimental vigente à época (30 dias), em 11 de outubro de 2021, e o caso foi incluído no calendário do PP em 17/12/2021. Apesar da inclusão em 2021, apenas em junho deste ano o julgamento foi continuado (i.e., foi retirado da pauta em 2022), oportunidade em que o ministro Alexandre de Moraes apresentou o seu voto vista, que acompanhou o relator, mas com proposição de tese parcialmente diversa. No mesmo dia, o ministro André Mendonça pediu vista dos autos devolvendo-os dentro do atual prazo regimental, em 24/08/2023. O julgamento de mérito voltou a ocorrer em 30/08/2023 e tem data prevista de continuidade para 20/09/2023. O placar atual é de 4 a 2 para reformar a tese que dificulta a demarcação de terras indígenas.

Figura 5. Fluxograma dos andamentos processuais do julgamento de mérito do RE 1017365



Fonte: elaborado pela autora.

A figura omite alguns andamentos processuais para efeitos de simplificação, demonstrando apenas aqueles que representam os principais marcos do tempo decisório do julgamento de mérito. O 7º e o 15º balões têm mais de uma data pois representam os dias das sessões de julgamento no ambiente presencial. Antes do pedido de vista, as sessões foram suspensas em virtude do término do tempo previsto para apresentação de todas as manifestações das partes e amigos da corte e dos votos das ministras e dos ministros.

Do protocolo (14/12/2016) do RE 1.017.365 até o dia do encerramento deste trabalho (10/09/2023), passaram-se mais de seis anos. Em trabalho sobre o tempo do supremo, Falcão et al. (2014) calcularam, num banco de dados contendo todos os processos que chegaram ao STF depois da entrada em vigor da Constituição de 1988 até 31 de dezembro de 2013, que a média de duração de um Recurso Extraordinário é de 379 dias³⁶. Além do problema próprio de mensuração através de médias³⁷, não é possível verificar se o banco desconsidera os Recursos Extraordinários inadmitidos (que naturalmente tem um tempo de duração menor). Por isso, talvez seja impreciso comparar esse tempo médio com a duração do recurso em análise que, ainda não concluso, já ultrapassou seis anos de tramitação.

Quanto aos destaques, o ministro Alexandre de Moraes, em ambas as oportunidades, requereu o destaque logo no início do julgamento virtual, o que parece sinalizar que não havia um interesse direto em recomeçar o julgamento em si (efeito do pedido de destaque à época), mas tão somente transferi-lo para o ambiente presencial. Ocorre que, na prática, independentemente do desígnio do ministro, o trânsito entre os plenários virtual e presencial implicou num retardamento do início da deliberação do caso.

³⁶ Cf. Falcão, Hartmann e Chaves (2014, p. 82).

³⁷ A média é uma medida de posição sensível a *outliers*, isto é, no caso em questão, processos com duração excessivamente longa ou curta (comparados às durações dos demais casos) produzem impacto expressivo na medida, tornando imprecisa a informação da mensuração se considerada isoladamente.

De outra parte, relator e presidentes³⁸, ao longo do trâmite do recurso, pareceram por vezes dissonantes sobre o momento de julgamento da ação, embora não seja possível eliminar a hipótese de que o relator tenha pedido a inclusão do processo em pauta para não ter o ônus de “segurar” a decisão do caso. Os presidentes Dias Toffoli e Luiz Fux adiaram as decisões mais relevantes do caso: o primeiro, a avaliação colegiada da liminar que suspendeu a tramitação de demandas com o tema do recurso; e o segundo, o julgamento de mérito definitivo. Todavia, não é possível afirmar que o adiamento se deu por questões meramente técnicas como o volume de casos pendentes de decisão ou em virtude da controvérsia política em torno da revisão da tese.

Quanto à duração das sessões de julgamento presenciais, estas não parecem fugir à regra dos casos politicamente salientes. Temas controversos, em geral, são examinados pelo plenário da corte de forma demorada, seja pelo tamanho dos votos, seja pela quantidade de partes e amigos da corte no processo. Ainda, creio não ser possível afirmar que os pedidos de vista realizados pelos ministros Alexandre de Moraes e André Mendonça tiveram caráter meramente protelatório, uma vez que os autos foram devolvidos dentro do prazo regimental.

De mais a mais, a longa duração do processo de certo modo reflete um conjunto de elementos que parecem marcar a atuação do Supremo em casos politicamente sensíveis: a participação de uma grande quantidade de entidades (o que implica num conjunto amplo de documentos e sustentações orais para análise das ministras); participação de instituições que nem sempre respeitam o prazo de manifestação, a exemplo da PGR no caso; a necessidade de que a relatora e a presidente tenham o mínimo de concordância sobre o início do julgamento na sistemática do plenário presencial; e os possíveis entraves no tempo do processo advindos do manuseio de poderes de pauta (pedidos de vista e destaque manuseados no recurso).

³⁸ O recurso tramitou durante os mandatos de quatro presidentes da corte: Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux e Rosa Weber. Quando julgada a repercussão geral do RE, o ministro Dias Toffoli já cumpria seu mandato.

4.3 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 622 (ADPF 622)³⁹

A ADPF 622 fez parte de um conjunto de medidas tomadas por Raquel Dodge, então Procuradora-Geral da República, na iminência do fim de seu mandato contra atos do governo Jair Bolsonaro⁴⁰. A ação questionou a constitucionalidade do Decreto nº 10.003/2019, de autoria do então Presidente da República, que alterou normas sobre a constituição e o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA). De acordo com a PGR, o decreto esvaziou a participação da sociedade civil no Conselho, ferindo diversos dispositivos constitucionais, como os da democracia participativa, da igualdade e da proteção à criança e ao adolescente. Dentre as alterações que prejudicavam a participação dos representantes da sociedade civil no CONANDA, estão, por exemplo: a destituição de todos os membros do órgão no curso de seus mandatos; a alteração do método de escolha dos representantes da sociedade civil (que deveriam, a partir do decreto, ser escolhidos via processo seletivo elaborado pelo antigo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos); e a atribuição de voto de qualidade ao Presidente do CONANDA e previsão de sua designação pelo Presidente da República. Na tabela abaixo é possível verificar as principais informações do julgamento de mérito do caso.

Tabela 4. Sumário de informações do julgamento de mérito da ADPF 622

TIPO DE INFORMAÇÃO	DETALHAMENTO
Polo ativo	PGR
Polo passivo	Presidente da República
<i>amici curiae</i>	17 – dentre eles, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CF/OAB), a Conectas Direitos Humanos, o Instituto Alana e a Central Única dos Trabalhadores (CUT)
Participação da PGR	Sim

³⁹ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>. Acesso em 21 de agosto de 2023.

⁴⁰ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/república/raquel-dodge-medidas-contr-bolsonaro-ultimo-dia-pgr/amp/>. Acesso em 21 de agosto de 2023.

Participação da AGU	Sim
Relator no julgamento	Roberto Barroso
Relator no processo	Roberto Barroso
Presidente no julgamento	Luiz Fux
Quantidade de presidentes ao longo do processo	2
Tema (classificação do STF)	Direito Administrativo/Controle de Constitucionalidade
Tema (descrição)	A ação questionou a constitucionalidade do Decreto nº 10.003/2019, de autoria do então Presidente da República, que alterou normas sobre a constituição e o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (Conanda). De acordo com a PGR, o decreto esvaziou a participação da sociedade civil no Conselho, ferindo diversos dispositivos constitucionais, como os da democracia participativa, da igualdade e da proteção à criança e ao adolescente.
Contexto político	Reação judicial a decretos do poder executivo federal que prejudicavam a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos.
Tipo de julgamento	Mérito
Julgamento pautado no PP	Sim
Interação entre ambientes	Não
Margem de vitória	10x1 (relator vencedor)
Tempo decisório (do primeiro andamento até o fim do julgamento, se houver)	17/09/2019 – 26/02/2021 (528 dias)

Fonte: elaborado pela autora.

A ação foi proposta no último dia do mandato da Procuradora, em 17/09/2019, e distribuída para o ministro relator, Roberto Barroso, no mesmo dia. Em 19/12/2019 o relator, em decisão monocrática, deferiu em parte a liminar requerida pela autora para suspender alguns dispositivos impugnados e, no dia seguinte, liberou a decisão para referendo do plenário em ambiente presencial⁴¹.

⁴¹ Na época o caso não poderia ser liberado para o plenário virtual dada a ausência de jurisprudência dominante sobre o tema, conforme previsão da ER nº 52/2019.

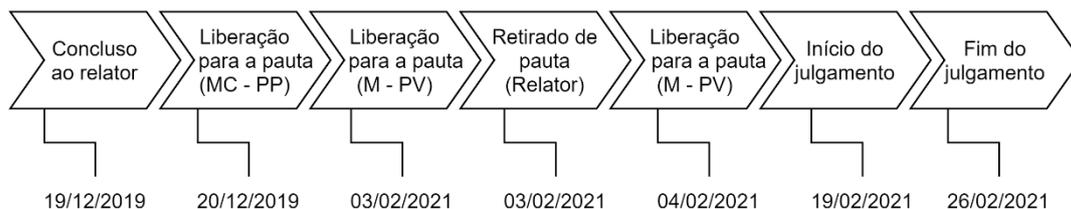
Apesar da célere liberação para referendo da medida de urgência, apenas na sessão do dia 19/02/2021 a 26/02/2021, no ambiente virtual, a decisão foi referendada pelo plenário, em conjunto com a decisão de mérito, que julgou procedente em parte o pedido, nos termos do voto da relatora, vencido apenas o ministro Marco Aurélio. Entre a liberação da medida cautelar para o plenário (20/12/2019) e seu efetivo referendo, houve duas inclusões na pauta do plenário presencial, oposição de embargos de declaração, manifestação da PGR (20/02/2020), a primeira inclusão do caso no calendário do PV (03/02/2021) e a segunda inclusão no calendário do mesmo ambiente (04/02/2021), desta vez consequente para o efetivo início do julgamento da causa.

Em seu voto, vencedor por maioria, além de argumentar no sentido de que parte das normas constantes no Decreto nº 10.003/2019 feriam o mandamento constitucional de participação da sociedade civil no desenvolvimento de políticas públicas para a proteção de crianças e adolescentes, o relator sugeriu que dispositivos do decreto se consubstanciariam em uma prática do constitucionalismo abusivo⁴², mais precisamente “o desmonte ou a captura de órgãos ou instituições de controle, como conselhos, agências reguladoras, instituições de combate à corrupção, Ministério Público etc.” (Ministro Roberto Barroso, voto em decisão de mérito da ADPF 622, 2021, p. 3⁴³) para corroer a tutela de direitos e o regime democrático. Ao final, o tribunal, por meio do voto do relator, fixou a seguinte tese: “É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos.”

Figura 6. Fluxograma dos andamentos processuais do julgamento de referendo da medida cautelar convertido em mérito da ADPF 622

⁴² Para uma leitura sobre a prática do constitucionalismo abusivo na América Latina, ver Ríos-Figueroa (2022a e 2022b). Sobre a estratégia do governo Jair Bolsonaro de implementar sua agenda política sem apoio do poder legislativo, ver Vieira, Glezer e Ana Laura Barbosa (2023).

⁴³ O voto pode ser acessado na aba “sessão virtual” dos andamentos processuais da ação.



Fonte: elaborado pela autora.

No fluxograma, a primeira liberação se refere ao julgamento para referendar a medida cautelar concedida em sede de decisão monocrática. A partir da segunda liberação, contudo, o relator já liberou o caso para julgamento de mérito. Entre a primeira e segunda liberações, o fluxograma omite andamentos relativos à inclusão e à exclusão do calendário de julgamentos pelo presidente do tribunal à época, ministro Luiz Fux.

Da primeira liberação da ação para julgamento (referendo da medida cautelar) até a data do fim da sessão de julgamento (da cautelar e do mérito) passaram-se 434 dias, tempo muito inferior à média observada por Esteves (2022, p. 183) em seu estudo sobre o plenário físico, qual seja, a de 1777 dias para ações com o mesmo tema da ADPF 622 (Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público). Isto pode ter se dado em virtude da ampliação do poder das relatoras de sozinhas incluírem um processo no calendário de julgamentos do ambiente virtual, sem a necessária participação da presidência do tribunal, conforme a sistemática de formação da pauta do PP. O período mencionado (primeira liberação-sessão de julgamento) da ADPF 622 é inferior às médias encontradas pelo autor para o mesmo intervalo quando considerado o tipo de questão submetida ao PP, tendo as liminares média de 717 dias e as questões de mérito média de 1595 dias (ESTEVES, 2022, p. 186).

Mas talvez o tempo decisório da ADPF 622 possa ser mais bem compreendido se comparado com o da ADPF 623⁴⁴, também proposta pela PGR, no mesmo dia (17/09/2019) e com fundamento jurídico semelhante. Esta ação se insurgiu contra outra norma emanada do Poder Executivo, o Decreto nº 9.806/2019, alegando que a legislação, ao modificar a composição e funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente

⁴⁴ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>. Acesso em 24 de agosto de 2023.

(CONAMA), reduziu a participação da sociedade civil no processo de formação de políticas públicas na área ambiental. Diferentemente da ADPF 622, esta ADPF só obteve decisão de mérito 891 dias após a sua primeira liberação (09/12/2020).

Quanto à ADPF 623, é possível apontar duas diferenças importantes sobre a duração dos intervalos processuais: o tempo da primeira liberação do caso para julgamento (449 dias); e o pedido de vista do ministro Nunes Marques, nomeado pelo então Presidente da República, Jair Bolsonaro, que superou em muito o prazo vigente à época (de 15/03/2021 a 03/05/2023). Neste sentido, percebe-se que mesmo ações com mesma classe processual, quantidade de *amici curiae* (a ADPF 623 contou com a participação de 14 entidades) e fundamento jurídico semelhantes, podem ter tempo decisório discrepante. Na comparação em tela, o fator distintivo das duas ações parece ter sido o grau de divergência quanto às políticas públicas a que cada órgão é responsável (CONANDA - direito da criança e do adolescente; CONAMA - proteção ao meio ambiente), o que reflete o peso atribuído às políticas formuladas pelo CONAMA pelos poderes executivo e legislativo. Ou seja, uma decisão contra majoritária na ADPF 623 contrariaria um aspecto mais importante da agenda política do poder executivo anterior (governo Bolsonaro), qual seja, o recrudescimento das políticas de preservação ambiental, se comparado à modificação das políticas de proteção à criança e ao adolescente pretendida. Na subseção seguinte, examino os andamentos processuais de outra ADPF, conforme representação dessa classe processual na amostra de casos investigados pela pesquisa.

4.4 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742 (ADPF 742)⁴⁵

A ADPF 742, proposta pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) em conjunto com o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o Partido Comunista do Brasil (PCB), a Rede Sustentabilidade e o Partido dos Trabalhadores (PT), se insurgia contra atos comissivos e omissivos do Poder Executivo federal quanto ao

⁴⁵ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6001379>. Acesso em 09 de setembro de 2023.

enfrentamento da pandemia covid-19 nas comunidades quilombolas, que, segundo os autores, invisibilizavam o desenvolvimento social, étnico e cultural das referidas comunidades. A ação tinha por intimada a União e contou com a participação de oito entidades na condição de *amici curiae*, como é possível ver na Tabela 5.

Tabela 5. Sumário de informações do julgamento de mérito da ADPF 742

TIPO DE INFORMAÇÃO	DETALHAMENTO
Polo ativo	CONAQ, PSB, PSOL, PCB, Rede Sustentabilidade e PT
Polo passivo	União
<i>amici curiae</i>	8 – dentre eles, a Defensoria Pública da União (DPU), a Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO) e a Federação Nacional das Associações Quilombolas
Participação da PGR	Sim
Participação da AGU	Sim
Relator no julgamento	Marco Aurélio
Relator no processo	Marco Aurélio
Presidente no julgamento	Luiz Fux
Quantidade de presidentes ao longo do processo	1
Tema (classificação do STF)	Direito Administrativo/Controle de Constitucionalidade/Questões de Alta Complexidade, Grande Impacto e Repercussão/Covid-19/Direito da Saúde/Pública
Tema (descrição)	A ação se insurgia contra atos comissivos e omissivos do Poder Executivo federal quanto ao enfrentamento da pandemia de covid-19 nas comunidades quilombolas, que, segundo os autores invisibilizavam o desenvolvimento social, étnico e cultural das referidas comunidades.
Contexto político	Ativação do STF pela sociedade civil e partidos políticos para impugnar atos comissivos e omissivos do poder executivo relativos à emergência sanitária.
Tipo de julgamento	Referendo de medida cautelar convertido em mérito
Julgamento pautado no PP	Não

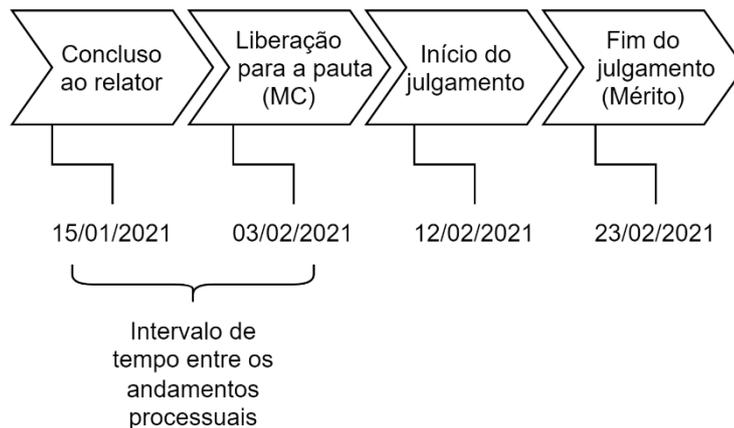
Interação entre ambientes	Não
Margem de vitória	9x2 (relator vencido)
Tempo decisório (do primeiro andamento até o fim do julgamento, se houver)	10/09/2020 – 23/02/2021 (166 dias)

Fonte: elaborado pela autora.

O primeiro andamento da ação data de 10/09/2020, e foi distribuída no mesmo dia, por prevenção, ao ministro Marco Aurélio, relator da ADPF. Com pedido de liminar, os autos retornaram da PGR em 15/01/2021 com manifestação sobre a medida de urgência requerida pelas partes autoras, e o relator incluiu o caso na pauta do PV para o julgamento da medida cautelar, sem prévia decisão monocrática sobre esse pedido, em 03/02/2021. Finalizado o julgamento virtual em 23/02/2021, o plenário julgou definitivamente o mérito da ação, convertendo assim o referendo da medida cautelar para julgamento definitivo de mérito.

Vencido por maioria, o voto do relator foi acompanhado apenas pelo ministro Nunes Marques, com ressalvas. A maioria do plenário, de acordo com o voto do ministro Edson Fachin, julgou procedente o pedido para determinar ao poder executivo federal as medidas pleiteadas na ação, em especial: a criação, no prazo de 30 dias, de plano nacional de enfrentamento da pandemia covid-19 no que concerne à população quilombola; e a suspensão de processos judiciais que discutiam os direitos territoriais das comunidades quilombolas até o término da pandemia (este último foi julgado improcedente pelo relator, motivando a divergência dos demais ministros, com exceção de Nunes Marques). Abaixo há um resumo dos andamentos processuais a partir da conclusão dos autos ao relator (fim das diligências) até o fim do julgamento de mérito.

Figura 7. Fluxograma dos andamentos processuais do julgamento de mérito da ADPF 742



Fonte: elaborado pela autora.

Considerando os intervalos de interesse, podemos observar que, da autuação até a primeira liberação do relator passaram-se 146 dias. Do fim das diligências (concluso ao relator) até a primeira liberação, 19 dias, e do início até o fim do julgamento, 6 dias úteis, consoante prazo regimental para as sessões do plenário virtual. Diante das pesquisas prévias sobre o tempo decisório do STF e dos casos examinados até então, percebe-se que a duração deste julgamento de mérito foi bastante célere. Apesar de tema controvertido no âmbito político (a gestão do poder executivo à época era abertamente contrária à demarcação de territórios quilombolas, por exemplo), a celeridade do relator e a ausência de mobilização de poderes de interrupção do julgamento (pedidos de vista e de destaque) parecem refletir: (i) a situação de emergência causada pela pandemia da covid-19 e a consequente necessidade de especial proteção da saúde de comunidades tradicionais; (ii) e a disposição do tribunal na época de atuar rápida e conjuntamente para driblar atos comissivos e omissivos do poder executivo relativos à emergência sanitária (OLIVEIRA; MADEIRA, 2021).

Neste sentido, a ADPF 742 destoa dos demais julgamentos até aqui analisados pela celeridade dos ministros, não apenas do relator, dado que cada um deles tem poderes de interrupção dos julgamentos. A partir do caso, a seguinte hipótese foi formulada: mesmo em ações salientes, é possível que o julgamento de mérito seja obtido de forma célere, desde que: (i) a maioria do tribunal entenda que é necessária a alteração de *status quo* rapidamente, especialmente a relatora; (ii) a maioria dos membros não discorde

acerca do resultado mais amplo do julgamento; (iii) haja uma avaliação de que a decisão não será objeto de críticas fortes do poder legislativo e/ou da opinião pública. Essas condições, contudo, estão intimamente ligadas à percepção pública de que o poder executivo federal à época era ineficiente quanto às medidas de proteção da população durante a pandemia, e especialmente omissas no que concerne às mesmas medidas dirigidas aos membros de comunidades tradicionais. Neste sentido, as condições talvez sejam demasiadamente circunstanciais para serem observadas em ações salientes com julgamentos pautados no PV que versem sobre temas não ligados à covid-19. No subitem seguinte apresento o último julgamento analisado neste trabalho.

4.5 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 5032 (ADI 5032)⁴⁶

Com primeiro andamento processual em 20/08/2013, a ADI 5032 foi proposta pela PGR, sob o comando de Roberto Gurgel à época, para declarar a inconstitucionalidade do § 7º do art. 15 da LC nº 97/1999, consideradas as redações que lhe foram conferidas pelas LC nº 117/2004 e nº 136/2010. Segundo a petição inicial, tal dispositivo é incompatível com a Constituição pois cria foro privilegiado para militares, uma vez que prevê competência da Justiça Militar para crimes sem relação com funções tipicamente militares, mais especificamente atos ilícitos praticados contra civis em operações de garantia da lei e da ordem (GLO) e quando as Forças Armadas são solicitadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para atuar na realização de eleições. Abaixo é possível verificar tabela que resume informações sobre o caso.

Tabela 6. Sumário de informações do julgamento de mérito da ADI 5032

TIPO DE INFORMAÇÃO	DESCRIÇÃO
Polo ativo	Procurador-Geral da República
Polo passivo	Presidente da República e Congresso Nacional

⁴⁶ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4451226>. Acesso em 09 de setembro de 2023.

<i>amici curiae</i>	5 – Ministério Público Militar, Tortura Nunca Mais, Defensoria Pública da União, Conectas Direitos Humanos e Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
Participação da PGR	Sim
Participação da AGU	Sim
Relator(a) no julgamento	Marco Aurélio
Relatoras(es) no processo	Marco Aurélio
Presidente no julgamento (início)	Luiz Fux
Quantidade de presidentes ao longo do processo	6
Tema (classificação do STF)	Direito Administrativo/Controle de Constitucionalidade/Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade
Tema (descrição)	Visa declarar a inconstitucionalidade do § 7º do artigo 15 da Lei Complementar nº 97/1999, consideradas as redações que lhe foram conferidas pelas Leis Complementares nº 117/2004, e nº 136/2010. Tem por fundamento que a atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem é atividade subsidiária, não militar, e, portanto, os processos relativos a essa atividade não são de competência da Justiça Militar.
Contexto político	Emprego das Forças Armadas pela via da garantia da lei e da ordem (GLO) na segurança pública, especialmente em zonas de fronteira e grandes centros urbanos, bem como no apoio à realização das eleições, mediante solicitação do Tribunal Superior Eleitoral, e perigo de impunidade de militares que cometem atos ilícitos contra civis quando julgados por seus colegas, na Justiça Militar ⁴⁷ .
Tipo de julgamento	Mérito
Julgamento pautado no PP	Sim
Interação entre ambientes	Sim
Margem de vitória	Julgamento pendente
Tempo decisório (do primeiro andamento até o fim do julgamento, se houver)	20/08/2013 - atual

⁴⁷ Noticiando a continuidade do julgamento em fevereiro deste ano, a Conectas Direitos Humanos, um dos *amici curiae* do caso, apresenta os principais argumentos em favor da procedência da ADI. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/stf-decide-se-crimes-cometidos-por-militares-devem-ser-processados-pela-justica-civil/>. Acesso em 08 de setembro de 2023.

Fonte: elaborado pela autora.

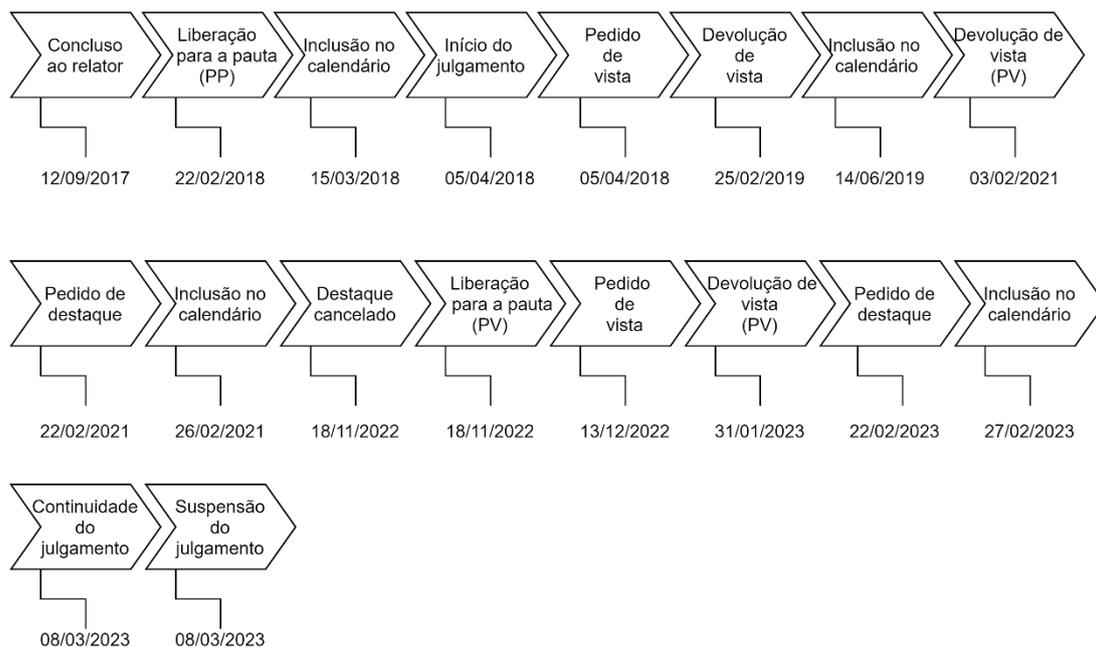
Com pedido de liminar para suspender a eficácia do dispositivo durante a tramitação da ação, o relator, ministro Marco Aurélio, decidiu em 05/11/2013 pela aplicação do artigo 12 da Lei 9.868/99. Embora aplicado o artigo que, conforme apontado em subseção anterior, se presta a abreviar a tramitação de ações de controle abstrato de constitucionalidade, apenas em 22/02/2018, 1647 dias após a propositura da ação, o caso foi liberado pelo relator para a pauta do plenário presencial para julgamento de mérito. Diversamente, a inclusão no calendário do ambiente presencial foi célere, e já em 05/04/2018 o julgamento foi iniciado com apresentação do voto do relator, pela improcedência do pedido, no que foi acompanhado pelo ministro Alexandre de Moraes. Na oportunidade, o ministro Edson Fachin abriu divergência para declarar inconstitucional o dispositivo impugnado pela ação, e o ministro Roberto Barroso pediu vista dos autos.

Quase um ano depois (326 dias), o ministro Roberto Barroso devolveu os autos para julgamento no ambiente presencial. Todavia, o julgamento só foi iniciado quase dois anos depois da devolução dos autos, já no ambiente virtual, em virtude da liberação do caso pelo ministro vistor no PV. Em 22/02/2021, durante a sessão, o ministro Ricardo Lewandowski pediu destaque para que o julgamento voltasse ao ambiente presencial, causando nova interrupção no julgamento.

Após sucessivas inclusões e exclusões no calendário, o julgamento de mérito voltou a ser pautado no ambiente virtual em 18/11/2022, mesma data em que o ministro Ricardo Lewandowski cancelou seu pedido de destaque. Apesar do cancelamento, na sessão virtual, o mesmo ministro pediu vista dos autos, sendo responsável por outra interrupção do julgamento. Na oportunidade, o ministro Roberto Barroso votou acompanhando o relator, deixando o placar na época em 3 a 1 para a improcedência da ação. Em 49 dias (31/01/2023) o vistor devolveu os autos para julgamento no ambiente virtual, votando em favor da procedência parcial do pedido. Diversamente, os ministros Luiz Fux e Dias Toffoli votaram para acompanhar o relator. Novamente, Lewandowski pediu destaque dos autos. O caso voltou ao plenário presencial em março deste ano, mas o julgamento foi suspenso e encontra-se pendente de finalização até o término deste

trabalho. Abaixo é possível conferir fluxograma que resume os andamentos processuais da ação.

Figura 8. Fluxograma dos andamentos processuais do julgamento de mérito da ADI 5032



Fonte: elaborado pela autora.

O fluxograma acima representa apenas os andamentos mais relevantes para compreensão dos poderes de pauta manuseados no julgamento de mérito, bem como os intervalos processuais que nos ajudam a compreender o tempo decisório do julgamento a partir do andamento “concluso ao relator”. Os andamentos de inclusão no calendário se referem apenas à primeira inclusão feita pela presidência, i.e., a figura não apresenta todas as inclusões e retiradas de calendário feitas pela presidente. Igualmente, algumas datas de continuidade dos julgamentos foram suprimidas para simplificar a imagem, ilustrando apenas os poderes que foram manuseados nas sessões, especificamente os dois pedidos de destaque e o último pedido de vista. Na subseção seguinte tento alinhar o que foi observado nos andamentos processuais dos cinco julgamentos explorados, com vistas a formular hipóteses e pistas sobre o manejo do tempo decisório no STF.

4. CONCLUSÕES PROVISÓRIAS

Como afirmado na introdução, a descrição e análise dos julgamentos de mérito neste trabalho se presta a subsidiar pesquisa de mestrado que engloba os julgamentos de ações salientes (com participação de *amicus curiae*) pautados no Plenário Virtual de 2020 a 2022. Da investigação, as conclusões provisórias podem ser assim resumidas:

- (i) A aplicação do art. 12 não conduz necessariamente à redução do tempo decisório do julgamento de mérito (ADIs 2943 e 5032);
- (ii) O uso do ambiente assíncrono pode ser utilizado como forma de iniciar o julgamento quando a presidência, por qualquer razão, entende que o julgamento não deve ser pautado (todos os casos analisados, exceto ADPF 742);
- (iii) Temas controvertidos e com participação de atores e atrizes importantes podem ser preteridos da pauta do PP (todos os casos analisados, exceto ADPF 742);
- (iv) O pedido de destaque pode obstar a preferência do relator quanto ao momento adequado para julgamento da questão (ADIs 2943, 5032 e RE 1017365);
- (v) Relatoras podem liberar o caso para julgamento no PV como forma de sinalizar que a elas não deve ser atribuída a culpa pelo “atraso” da decisão da corte, i.e., é possível que a relatora já saiba que algum ministro pedirá destaque para modificar o ambiente de julgamento (todos os casos, exceto ADPF 742);
- (vi) Quando partidos políticos figuram no polo ativo, o fato por si só não significa que o início do julgamento será célere (ESTEVEES, 2022, p. 163-164 – ADI 2943);
- (vii) A qualidade do amigo da corte pode ter peso sobre a priorização de casos para a pauta (ESTEVEES, 2022, p. 176 ss.), mas não é um fator suficiente para tanto (ADIs 2943, 5032 e RE 1017365);
- (viii) O espaço assíncrono de decisão pode ser utilizado para dar vazão ao acervo antigo do tribunal (ADI 2943);
- (ix) Qualquer ministra, inclusive a relatora, pode lançar mão de pedido de destaque quando avaliar que a decisão do colegiado não refletirá a sua preferência se mantido o julgamento no ambiente virtual (ADIs 2943, 5032);

- (x) O pedido de vista pode ser utilizado para que a ministra vistora construa seu voto de divergência, seja por precisar de mais tempo para tanto, seja por entender que o tempo de duração da sessão virtual (seis dias úteis) será insuficiente para convencer seus colegas da sua posição (ADI 5032);
- (xi) Embora possa não ser mobilizado para protelar a decisão, o pedido de destaque, ao transferir a discussão do caso para o ambiente presencial, dificulta o fim do julgamento porque submete a apreciação do caso às dificuldades de inclusão no calendário próprias do PP (RE 1017365);
- (xii) Julgamentos de casos de classe processual, fundamentação jurídica e quantidade de amigos da corte semelhantes podem ter tempo decisório discrepante (comparação entre as ADPFs 622 e 623);
- (xiii) A predominância da dinâmica do ambiente virtual pode gerar menor duração para o intervalo entre a primeira liberação e o fim do julgamento, desde que não haja interação entre os ambientes decisórios ou que a inclusão no calendário seja célere (ADPFs 622 e 742);
- (xiv) É possível o uso do plenário virtual em contextos de emergência para produzir decisões rápidas e colegiadas, inclusive que desafiem outros poderes (ADPF 742);

Com essas conclusões parciais, espera-se que a investigação quantitativa dos casos constantes no banco de dados da pesquisa possa adquirir mais nuances. Isto é, que a interpretação dos dados seja iluminada pela análise qualitativa dos casos aqui apresentados, demonstrando que o tempo decisório do STF é reflexo não apenas das características substantivas dos casos e do contexto político do julgamento, mas também de uma série de interações: entre as atrizes participantes do processo, entre as ministras do tribunal e, agora, entre os espaços de decisão.

Neste sentido, sublinho como a principal conclusão da investigação até então realizada a de que a equiparação de competências do ambiente virtual ao ambiente presencial inaugura um jogo até então incipiente na corte. Através de novos poderes (inclusão automática do processo no calendário de julgamentos do PV a partir da liberação do caso pela relatora e pedido de destaque), novo tempo da sessão (seis dias úteis) e de práticas consolidadas no tribunal (pedido de vista e dinâmica do ambiente

presencial), o ambiente assíncrono de decisão propicia uma série de eventuais combinações de poderes de pauta que só pode ser compreendida a partir da possibilidade de interação com o ambiente síncrono.

Com o Plenário Virtual, não só aumentou a capacidade da corte de julgar mais casos de forma colegiada, como também foi ampliado o seu repertório de movimentação estratégica colegiada. Ao mesmo tempo, o Tribunal Pleno convive com poderes individuais de interrupção dos julgamentos que, a despeito das iniciativas recentes de redução da sua abrangência (com destaque para as mudanças sobre o pedido de vista e sobre o descarte de votos de ministros aposentados), ainda são capazes de influenciar o tempo decisório dos julgamentos e mesmo o mérito das decisões.

A despeito do recorte temporal da pesquisa não abranger os anos subsequentes às alterações promovidas pela ER nº 58/2022, espera-se que, com o auxílio da presente análise exploratória, a pesquisa de mestrado em andamento possa fornecer ao menos as primeiras pedras do caminho de investigação que é necessário ser percorrido para compreender que STF é este que emergiu de uma pandemia e de um governo federal que não só o desafiou cotidianamente como nomeou dois ministros que, ao menos até o momento, parecem estar alinhados com pautas políticas de direita.

No particular, entender como os poderes institucionais das ministras afetam o tempo dos julgamentos realizados pelo plenário do STF não se presta somente a compreender o tempo decisório de uma instituição judicial, mas como e quando um dos três poderes se posiciona no jogo político, com que grau de colegialidade desafia ou auxilia os demais poderes, e decide algumas das questões mais relevantes para o país.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, R. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Educ, 1997.

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**, 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**, p. 236-262, 2018a.

ARGUELHES, D.; RIBEIRO, L. M. Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos estudos**, CEBRAP, v. 37.01, p. 13-32, jan.-abr. 2018b.

ARMANI, Gabriela F. **Controle Judicial de Mandatos: Supremo Tribunal Federal e parlamentares federais (1988-2022)**. 218f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2023.

BAIRD, Vanessa A.; JACOBI, Tonja. Judicial Agenda Setting Through Signaling and Strategic Litigant Responses. **Journal of Law & Policy**, vol. 29, p. 215-239, 2009.

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

BARBOSA, Ana Laura P.; GLEZER, R. A Ascensão do Plenário Virtual: nova dinâmica, antigos poderes. **Dossiê Política & Sociedade**, Florianópolis, vol. 21, n. 52, p. 64-104, set./dez. 2022, DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2022.e90220>.

COSTA, A.R.; PEDROSA, M.H.M.R. O plenário virtual do Supremo Tribunal Federal: evolução das formas de julgamento e periodização. **Revista Estudos Institucionais**, vol. 8, nº 1, p. 62-87, jan./abr. 2022.

COSTA, A.R.; PEDROSA, M.H.M.R. O controle concentrado no plenário virtual do STF: perfil das sessões de julgamento e perspectiva de perenidade. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, vol. 3, nº 1, p. 127-161, jan./jun. 2023.

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

EPSTEIN, L.; SEGAL, J. Measuring issue salience. **American Journal of Political Science**, v. 44, n. 1, 2000, p. 66-83.

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

FALCÃO, J.; HARTMANN, I. A.; CHAVES, V. P. **III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o Tempo**. FGV Direito Rio - Série Novas Ideias em Direito, 2014.

GODOY, M. G.; ARAÚJO, E. B. E. A expansão da competência do plenário virtual do STF: colegialidade formal e déficit de deliberação. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, vol. 12, nº 1, p. 277-295, 2022.

HARTMANN, Ivar; FERREIRA, Livia. 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, Março, 1998.

MADEIRA, L.; OLIVEIRA, V. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF? **Revista Brasileira de Ciências Políticas**, n. 35, p. 1-44, 2021.

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

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

RÍOS-FIGUEROA, J.; TAYLOR, M. M. Institutional determinants of the judicialisation of policy in Brazil and Mexico. **Journal of Latin American Studies**, 38, Cambridge University Press, p. 739-766, 2006.

RÍOS-FIGUEROA, J. Fragmentation of power and the emergence of an effective judiciary in Mexico, 1994-2002. **Latin American Politics and Society**, 49(1), p. 31-57, 2007.

RÍOS-FIGUEROA, J. El poder judicial ante el populismo y la erosión democrática: el caso de México, 2018-2021. **Revista de Estudios Políticos**, 198, p. 187-217, octubre/diciembre, 2022a.

RÍOS-FIGUEROA, J. **Poder judicial e democracia**. Instituto Nacional Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 1ª Edición, 2022b.

RODRIGUES, Fabiana A. **Lava Jato: Aprendizado institucional e ação estratégica na justiça**. 1ed, São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2020.

VIEIRA, O. V.; GLEZER, R.; BARBOSA, Ana Laura P. Infralegalismo autoritário: a estratégia do Governo Bolsonaro para implementar sua agenda iliberal sem apoio no Legislativo. In: **Estado de Direito e Populismo Autoritário: Erosão e Resistência Institucional no Brasil (2018-2022)**. São Paulo: Editora FGV, 2023.