

O Supremo Tribunal Federal e a opinião pública: formas de fortalecimento institucional

The Brazilian Supreme Court and the public opinion: forms of institutional strengthening

*Estefânia Maria de Queiroz Barboza¹
Kamila Maria Strapasson²*

-
- 1 Professora Doutora no Mestrado e Doutorado da Universidade Federal do Paraná e no Mestrado em Direito da UNINTER. Professora do Doutorado em Estudos de Gênero da Università degli Studi di Palermo. Menção Honrosa no Prêmio Capes de Tese de 2012 pela tese "Stare Decisis, Integridade e Segurança Jurídica: reflexões críticas a partir da aproximação dos sistemas de common law e civil law" Doutora e Mestre em Direito pela PUCPR, com estágio doutoral (doutorado sanduíche) e bolsa CAPES na Osgoode Hall Law School (York University). Co-Presidente da Associação Ítalo-brasileira de Professores de Direito Administrativo e de Direito Constitucional. Editora-Chefe da Revista da Faculdade de Direito da UFPR (A2). Foi professora convidada da Università degli Studi di Palermo nos anos de 2012, 2013 e 2014 e 2019. Foi Professora visitante na Faculdade de Direito de Toronto em julho de 2016. Professora Visitante no Doutorado de Messina em junho de 2019. Está entre as 3 mulheres juristas mais citadas no google scholar (956 citações) com o verbete direito constitucional. É vice-presidente da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/PR.
 - 2 Mestre em Direito do Estado e Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora do Centro de Estudos da Constituição-UFPR. Servidora pública do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Resumo: O artigo, por meio de uma revisão bibliográfica, sugere que o fortalecimento institucional do Supremo Tribunal Federal (STF), em um contexto de perda do capital político da Corte, perpassa modificações em formas internas de organização do tribunal que evidenciam o poder e a imagem individual dos ministros, em detrimento da imagem da Corte como instituição. Para isso, descreve o contexto de enfraquecimento da imagem institucional da Corte, no qual a repercussão das decisões perante a opinião pública passa a ter um peso mais significativo para os ministros. Após, evidencia a relação entre o STF e a mídia comercial, salientando a necessidade de alterações na exposição individual dos ministros perante a imprensa e a importância da teoria dos precedentes para evitar o risco de uma populisprudência. Para então, analisar o poder individual dos ministros sobre a agenda e as especificidades relativas às decisões monocráticas, propondo cautelas e mudanças nessas práticas. Por fim, conclui que a reputação e a credibilidade da Corte perante a opinião pública pode ser amplificada, sem afetar negativamente a qualidade da fundamentação jurídica de suas decisões.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; Fortalecimento institucional; Opinião Pública. Agenda; Decisões monocráticas.

Abstract: The article, through bibliographic review, suggests that the institutional strengthening of the Brazilian Supreme Court, in a context of loss of the Court's political capital, involves changes in the Court's internal forms of organization that evidence the individual power and image of ministers, against the image of the Court as an institution. For this, describes the context of weakening the institutional image of the Court, in which the repercussion of

decisions before the public opinion becomes more significant for ministers. After that, it highlights the relationship between the STF and the commercial media, emphasizing the need for changes in the individual exposure of ministers to the press and the importance of precedent theory to avoid the risk of populisprudence. Then, it analyzes the individual power of the ministers over the agenda and the specificities related to monocratic decisions, proposing cautions and changes in relation to such practices. Finally, it concludes that the Court's reputation and credibility with the public can be amplified, without negatively affecting the quality of the reasoning of its decisions.

Keywords: Brazilian Supreme Court; Institutional strengthening; Public opinion; Agenda; Monocratic decisions.

1. Introdução

Com a Constituição de 1988, o STF ganhou protagonismo, decidindo sobre questões de grande relevância política, moral e social. Nesse âmbito, segundo Mello, o STF vivenciou uma fase expansiva especialmente a partir dos anos 2000, com a ampliação de suas competências, o aumento das decisões sobre questões políticas, morais e sociais e início do debate sobre o combate à corrupção³.

A fase de ampliação de competências da Corte e de conquista de capital político perpassa o julgamento de casos de grande relevo e repercussão como, dentre outros exemplos, o julgamento sobre a constitucionalidade de pesquisas com células tronco-embrionárias, sobre uniões estáveis entre pes-

3 MELLO, 2018, p. 1, 2.

soas do mesmo sexo e sobre a possibilidade da interrupção da gestação de fetos anencefálicos. Durante esse período, até meados de 2014, a Corte ampliou largamente sua reputação perante a opinião pública⁴ e, em casos de maior repercussão, os votos passaram a apresentar indícios de uma interlocução com a opinião pública e a imprensa. Ademais, durante o período, a atenção da opinião pública e a divulgação midiática dos julgamentos do STF cresceu especialmente com o julgamento do Mensalão, cuja condenação de políticos era bem vista pela população, como uma superação da cultura da impunidade⁵.

Todavia, a partir meados de 2014, o STF passou a vivenciar uma fase reversa, em que há um consumo do capital político e um aprofundamento de decisões sobre o combate à corrupção⁶. Assim, após uma fase expansiva, a Corte vivencia atualmente um momento de desgaste em sua imagem institucional.

Nesse cenário, o artigo busca evidenciar o contexto de desgaste institucional do STF perante a opinião pública e a mídia, para o qual contribuem especialmente alterações no ambiente político, mas que também perpassa formas internas de organização da Corte que repercutem em sua imagem externa, como o modo de manifestação individual dos ministros perante a imprensa, o amplo poder individual dos ministros quanto à definição da agenda e em suas decisões liminares monocráticas. O artigo ressalta a necessidade de

4 A opinião pública é conceituada no presente trabalho como o conjunto de juízos e ideias aceitos pela maioria dos membros da sociedade quanto aos temas de interesse social. É um entendimento popular formado a partir da interação, da troca de informações dos cidadãos entre si e com agentes como os meios de comunicação, as autoridades públicas, os movimentos sociais, entre outros (MELLO, 2014, p. 361).

5 MELLO, 2018, p. 2, 13-15, 19.

6 MELLO, 2018, p. 1, 2.

alteração de tais procedimentos, que evidenciam o poder e a imagem individual dos ministros, para o fortalecimento institucional da Corte.

Por fim, antes de iniciar o estudo, uma ressalva é necessária. Conforme bem destacam Recondo e Weber: “Crítico honestamente o Supremo é um esforço de quem quer preservar e aprimorar a instituição. Apontar seus problemas e vícios não tem por objetivo desprestigiar o tribunal. A crítica pressupõe a existência do STF, com autoridade, legitimidade e força para exercer sua missão”⁷. Ademais, conforme os autores: “É tempo de avaliar este experimento de Supremo Tribunal Federal. Criticá-lo com propriedade, para poder melhor defendê-lo”⁸. É o que pretende o presente trabalho. Analisar alguns problemas enfrentados pelo STF, com o intuito de aprimorar seus procedimentos e o preservar como instituição.

2. O contexto de enfraquecimento da imagem institucional da corte: a opinião pública e as decisões contramajoritárias

Segundo Mello, a partir de meados de 2014, o STF passou a enfrentar uma fase reversa em relação à fase de expansão, com um consumo do capital político da Corte, em que o papel do STF se altera especialmente por uma mudança no contexto político. Tal alteração do contexto político perpassa a Operação Lava Jato, o processo *impeachment* da Presidente da República, o afastamento do Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado, a redução do alcance do foro especial por prerrogativa de função por interpretação da Corte

7 RECONDO; WEBER, 2019, p. 301, 302.

8 RECONDO; WEBER, 2019, p. 21.

e a discussão sobre a possibilidade de execução provisória da pena após a condenação em 2º grau⁹.

Assim, o que influi decisivamente na nova fase enfrentada pela Corte é a alteração do ambiente político e de parte dos temas que a Corte é chamada a analisar. Isso porque, quando o STF decide sobre questões controversas envolvendo a corrupção de altas autoridades e o funcionamento dos demais poderes, ao mesmo tempo em que aqueles que perdem posição, *status* ou poder reagem ao tribunal, decisões moderadas da Corte geram desconfiança na opinião pública e reforçam estereótipos de impunidade, de modo que o tribunal se encontra sujeito à pressão de forças antagônicas¹⁰.

Nesse cenário de um ambiente político desestabilizado e de pressões externas, o STF acaba expondo a fragmentação da Corte, com ministros que não se comunicam e que proferem decisões monocráticas que contradizem o próprio plenário. Ademais, por vezes, a Corte busca uma decisão intermediária, que não conflite e se aproxime com o entendimento dos ministros, mas que evite uma reação que coloque a estabilidade institucional da Corte em risco. Tal posicionamento faz com que a Corte avance em certos casos e em outros recue, emitindo sinais contraditórios, o que consome seu capital político e sua reputação perante a opinião pública¹¹.

Nesse aspecto, de acordo com dados do instituto de pesquisas Datafolha, obtidos a partir de entrevistas realizadas entre os dias 05 e 06 de dezembro de 2019, quatro em cada dez brasileiros adultos (39%) avaliam como ruim ou péssimo o trabalho dos ministros do STF, enquanto 19% avaliam como ótimo ou bom¹².

9 MELLO, 2018, p. 20, 21.

10 MELLO, 2018, p. 28, 29, 32.

11 MELLO, 2018, p. 21-23, 28, 30.

12 DATAFOLHA, 2020.

Nesse âmbito, o desgaste da reputação da Corte perante a opinião pública também é revelado pela existência de manifestações contra o STF e seus ministros. As manifestações públicas como passeatas, *posts* em redes sociais e camisetas, bem como a exposição por parte da imprensa, revelam as demandas da opinião pública ao STF e incentivam os recados da Corte para o público, seja através de ações ou omissões¹³.

Após as eleições presidenciais de 2018, as críticas feitas ao STF aumentaram, uma vez que o clima mudou, pois alguns setores começaram a considerar a Corte um entrave ao avanço da agenda do executivo de cunho conservador, de combate à corrupção e de apoio à Lava Jato. O STF progressista em matéria de costumes que, por exemplo, garantiu a proteção constitucional às uniões homoafetivas e manteve cotas raciais nas universidades, passou a estar em contraposição com a agenda do executivo após as eleições de 2018¹⁴. Assim, o STF passou a ser hostilizado por membros do Congresso Nacional, ameaçado por pedidos de *impeachment* de ministros e de instauração de comissão parlamentar de inquérito para investigar o tribunal e os juízes, bem como por propostas legislativas para diminuir os poderes do STF, extinguir a vitaliciedade ou aumentar o número de juízes¹⁵.

Nesse contexto, diante dos ataques à Corte, o então presidente do STF, Dias Toffoli, chegou a abrir um inquérito para apuração de fatos e infrações, considerando as *fake news*, as denúncias caluniosas e as ameaças a honorabilidade e segurança da Corte, de seus membros e familiares. O ministro Alexandre de Moraes foi designado relator do inquérito. Contudo, apesar de o inquérito objetivar recompor a imagem do tribunal, acabou a fragilizando ainda mais. O

13 ALBUQUERQUE, 2018, p. 209, 210, 216.

14 RECONDO; WEBER, 2019, p. 15, 16, 293.

15 RECONDO; WEBER, 2019, p. 15, 16, 301.

inquérito foi objeto de críticas ao STF, especialmente sobre a inconstitucionalidade da competência investigativa, tendo as investigações avançado com o auxílio de um delegado da Polícia Federal e outro da Polícia Civil¹⁶.

Outro episódio importante diz respeito ao o julgamento das ADCs 43, 44 e 54, as quais discutiam a constitucionalidade do início do cumprimento da pena antes do trânsito em julgado, em outubro de 2019, em relação ao qual o STF foi alvo de diversas pressões externas, inclusive de grupos de caminhoneiros que ameaçaram bloquear estradas ou invadir o prédio público¹⁷. Durante o julgamento das ações, o decano Celso de Mello, ao parabenizar o então presidente da Corte Dias Toffoli por seus dez anos no Supremo, reafirmou contundentemente o papel e a importância do STF como instituição e seu compromisso com os ideais democráticos¹⁸. Ainda em relação ao julgamento, as circunstâncias enfrentadas pela Corte são bem ilustradas pelo voto do ministro Alexandre de Moraes, que afirmou a existência de discursos agressivos contra a Corte, salientando que o papel do STF não é agradar as maiorias, mas realizar a melhor interpretação da Constituição¹⁹.

Nesse cenário, para Recondo e Weber, o STF enfrenta uma das suas maiores crises de legitimidade e autoridade. Como bem destacam os autores, nessa conjuntura, o combate ao STF como instituição é um ataque à Constituição de 1988 e ao sistema de garantias e de direitos²⁰.

Nesse aspecto, a Constituição de 1988 atribuiu amplos poderes ao STF para bloquear decisões do sistema represen-

16 RECONDO; WEBER, 2019, p. 18-20.

17 Sobre o tema: BENITES, 2019.

18 Sobre o assunto, ver: CONJUR, 2019.

19 Sobre a matéria: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADC 43.

20 RECONDO; WEBER, 2019, p. 21.

tativo que ameaçassem direitos, para controlar a ação das maiorias políticas circunstanciais e para resolver conflitos entre os poderes. A carta constitucional estabeleceu que princípios e direitos habilitadores do Estado de direito e do regime democrático não podem ser suprimidos nem mesmo por emendas à Constituição, estabelecendo que caberia ao STF a preservação desse núcleo essencial²¹.

Dessa forma, conforme Vieira, o STF exerce o importante papel de proteção da Constituição contra eventuais ataques do campo político, protegendo as regras do jogo democrático e os direitos fundamentais²². Isto é, segundo leciona Mello, a Jurisdição Constitucional possui um caráter contramajoritário no que diz respeito à proteção dos direitos fundamentais e dos pressupostos da democracia, o que pressupõe a tomada de algumas decisões impopulares²³. Nessa seara, tendencialmente as decisões da Corte no mesmo sentido da vontade popular trazem uma imagem positiva do tribunal perante a população e levam a Corte a adquirir e acumular capital político, enquanto as decisões contramajoritárias consomem esse capital²⁴.

Assim, em certos casos, ao exercer sua função de preservar direitos contra decisões arbitrárias da maioria, algumas de suas decisões contramajoritárias acabam consumindo sua imagem positiva perante a opinião pública²⁵ e afetando sua credibilidade²⁶, a qual está ligada ao efetivo cumprimento de suas decisões e sua relação com os demais poderes. Nesse aspecto, na conjuntura atual, o STF, a longo prazo, passa a

21 VIEIRA, 2018, p. 130, 172.

22 VIEIRA, 2018, p. 166.

23 MELLO, 2014, p. 362, 384, 385.

24 MELLO, 2017, p. 416, 417.

25 MELLO, 2017, p. 417.

26 MELLO, 2014, p. 385.

depende do apoio dos demais poderes e da opinião pública para fazer valer suas decisões e sua independência, de modo que, em certos casos, pode ocorrer por parte dos ministros uma análise dos custos da decisão em relação à credibilidade da Corte²⁷.

Nesse âmbito, segundo Mello, a importância da opinião pública em relação à formação do entendimento dos ministros em casos de grande visibilidade varia de acordo com o magistrado. Ademais, tal influência está relacionada à identificação de cada ministro com os diferentes grupos sociais e seu desejo de ser reconhecido por eles e pela própria população, bem como à preocupação estratégica em diminuir as reações negativas da comunidade e preservar a legitimidade institucional da Corte. Para a autora, em casos de grande repercussão, a opinião pública pode ocasionar uma atuação estratégica de alguns ministros, que podem moderar seu entendimento para evitar reações negativas da sociedade²⁸.

Desse modo, a repercussão política, econômica e social dos pronunciamentos da Corte pode ser levada em consideração pelos ministros no momento da decisão²⁹, especialmente nos casos que chamam maior atenção da opinião pública³⁰. Todavia, ao mesmo tempo em que os ministros do STF, de modo geral, reconhecem a importância de considerar a opinião pública na interpretação da Constituição, tendo em vista a consideração da realidade concreta e a necessidade de legitimação das decisões, os ministros também reconhecem

27 MELLO, 2017, p. 416, 417.

28 MELLO, 2014, p. 388, 412, 413.

29 De acordo com Lunardi (2021, p. 206), um comportamento cauteloso do STF, no curto prazo: “pode contribuir para reduzir a tensão entre os Poderes Constituídos e aumentar a estabilidade institucional”.

30 VALE, 2015, p. 308.

a importância da prolação de decisões contramajoritárias para proteção dos direitos fundamentais e do processo democrático, considerando a função do tribunal de guardião da Constituição³¹.

A partir de entrevistas realizadas com os ministros, Vale conclui que esses são bastante conscientes sobre a missão contramajoritária do STF, não apenas no controle e anulação de atos legislativos, mas também por sua atuação em defesa da Constituição, mesmo que essa defesa contrarie as manifestações da opinião pública. Ademais, para o autor, a maioria das respostas dos ministros demonstram que esses se preocupam em prestar atenção na vontade popular expressa por múltiplos canais político-sociais, como a imprensa e manifestações populares. Isto é, conforme as respostas, o tribunal não deveria se basear no clamor popular em suas decisões, nem mesmo fechar os olhos para opinião pública³².

Nesse contexto, de enfraquecimento da imagem institucional do STF, considerando que a busca da manutenção da credibilidade da Corte não pode impedir de exercer seu papel contramajoritário, os próximos capítulos buscam demonstrar como a alteração de formas internas de organização do tribunal, que repercutem em sua imagem externa, podem contribuir para o fortalecimento da imagem da Corte como instituição, sem a necessidade de afetar a fundamentação jurídica de suas decisões. Tais práticas perpassam a mudança da relação individual dos ministros com a imprensa, o modo de formulação da agenda de julgamento e a forma como são proferidas as decisões liminares monocráticas, que evidenciam o poder e a imagem individual dos ministros, em detrimento da imagem da Corte como instituição.

31 MELLO, 2014, p. 408, 409.

32 VALE, 2015, p. 322, 325, 326.

3. O STF e a mídia comercial: O posicionamento individual dos ministros perante a imprensa e o risco da populisprudência

Nesse cenário, de enfraquecimento da imagem institucional da Corte, revela-se necessário o estudo do papel exercido pela imprensa, uma vez que, nos últimos anos, vem sendo comum que as decisões do STF sejam manchete dos principais jornais brasileiros. A presença da Corte na mídia desperta a atenção da opinião pública, e intensifica a comunicação entre o STF e a sociedade³³.

Nesse âmbito, a percepção do público sobre a atuação do STF e de seus ministros em relação à certa questão levada a julgamento pode ser influenciada de forma determinante pela mídia, bem como a avaliação da atuação dos ministros pela mídia pode enaltecer ou prejudicar sua imagem pública³⁴. Isso porque o principal meio de acesso à informação pela população é a imprensa, por meio de jornais, da televisão, do rádio e das redes sociais, a qual pode trazer ao público percepções distorcidas, uma vez que a imprensa seleciona os fatos a serem reportados e não necessariamente divulga um enredo fiel aos eventos³⁵. A notícia reportada é apenas uma versão dos fatos, incompleta e seletiva³⁶.

Considerando a lógica de mercado, a imprensa busca assuntos e abordagens que despertem o interesse de um rol mais amplo da população, cenário em que a forma de construção das notícias com base em estereótipos e pré-compreensões podem induzir o público a certos comportamentos, sendo incomum que o público em geral avalie com

33 FALCÃO; OLIVEIRA, 2013, p. 465.

34 MELLO, 2014, p. 435, 436, 455.

35 MELLO, 2017, p. 407, 418.

36 MELLO, 2014, p. 425, 426.

precisão os informes, costumando agir em relação a eles de forma intuitiva. Quanto à Corte Constitucional, é usual que a imprensa sintetize os argumentos em disputa de maneira estereotipada, não tendo o público em geral, normalmente, o entendimento técnico necessário para formar seu posicionamento independente sobre o assunto³⁷.

Ademais, considerando a velocidade de produção de notícias, muitas vezes, os jornalistas não verificam com o devido cuidado a veracidade das informações recebidas e realizam uma abordagem superficial e distorcida dos fatos. A reiteração de uma informação não confirmada pode provocar uma falsa sensação de certeza e uma reação em massa da opinião pública. Nesse cenário, o papel desempenhado pela imprensa³⁸ revela que a opinião pública pode ser uma ilusão, pois não emerge necessariamente espontaneamente dos cidadãos, podendo a opinião da maioria ser controlada por uma minoria³⁹.

Nesse contexto, o espaço da Corte na mídia pode ser um obstáculo à comunicação, pois muitas vezes há uma distorção da mensagem transmitida pelo tribunal⁴⁰. Ademais, a situação é agravada ao se levar em conta o modelo de decisão adotado pelo STF, que dificulta que o cidadão comum compreenda com clareza o que está sendo debatido na Corte⁴¹.

37 MELLO, 2014, p. 427-430, 434, 455.

38 Ainda, o risco de disseminação de informações incorretas se torna ainda maior com as diversas redes sociais e com o WhatsApp, em que dados são compartilhados sem qualquer fonte ou embasamento, podendo inclusive ser inventados pelos usuários e, costumeiramente, são divulgados apenas entre pessoas com uma visão semelhante, o que pode ocasionar a divulgação em massa de informações equivocadas e a polarização de entendimentos.

39 MELLO, 2014, p. 429, 430, 433, 434, 455.

40 VALLE, 2018.

41 MELLO, 2014, p. 249.

Ainda, a imprensa não apenas divulga o resultado das deliberações, mas antes e durante a sessão deliberativa apresenta as questões e os argumentos envolvidos no caso, ganhando importância a existência de uma política organizada de comunicação e relação institucional do tribunal com a imprensa, para correta apresentação pública do objeto da deliberação e do resultado do julgamento. Entre outros aspectos, a importância da relação do tribunal com a imprensa está no fato de a forma de apresentação dos casos e dos resultados repercutir na imagem pública da Corte, essencial para manutenção de sua autoridade institucional⁴².

Cabe a Presidência da Corte estruturar e organizar os serviços de comunicação do tribunal, sendo competência da Secretaria de Comunicação Social, subordinada diretamente à Secretaria-Geral da Presidência, nos termos do art. 18º do Regulamento da Secretaria do STF, fornecer informações institucionais, unívocas e impessoais para divulgação na imprensa. Todavia, considerando a independência e autonomia de funcionamento dos gabinetes dos ministros, a Presidência da Corte não tem conseguido manter um único canal de fornecimento de informações institucionais para a imprensa, de modo que a Corte não vem se comunicando com o público como uma única voz institucional, uma vez que há a comunicação direta dos gabinetes com os meios de comunicação. Conforme Vale, em sua entrevista com os ministros, a maioria desses confirma que o relacionamento com a imprensa ocorre muitas vezes por meio do gabinete, sem intermediação da Presidência⁴³.

Nesse âmbito, apesar da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, em seu art. 36, inc. III vedar aos magistrados a manifestação em meio de comunicação sobre processo pendente de julgamento e restringir críticas às decisões de outros

42 VALE, 2015, p. 317.

43 VALE, 2015, p. 318.

juízes, muitos ministros se pronunciam na mídia sobre casos pendentes de julgamento e alguns criticam seus colegas. Essas sinalizações dos ministros sobre seu posicionamento podem ter pesos distintos, tratando-se de um poder discricionário, à disposição de todos os ministros⁴⁴.

Nesse aspecto, as mensagens do STF ao público podem ocorrer por decisões dos ministros individualmente e por decisões do STF como instituição por meio do plenário. As mensagens também podem ser enviadas por cada ministro, atuando profissionalmente, em livros, revistas, palestras, entre outros, bem como por cada ministro como indivíduo ao expressar suas opiniões. Nessa conjuntura, as mensagens fora dos autos atuam no campo das percepções e, muitas vezes, as reações e atitudes de confiança ou desconfiança pelos cidadãos independem da intenção dos ministros⁴⁵. Ademais, em certas manifestações perante a mídia, é destacada a posição individual dos ministros, a qual pode ser conflitante com a dos demais⁴⁶.

Ainda, conforme Arguelhes e Ribeiro, a antecipação de posições na imprensa pelos ministros pode incentivar ou desincentivar determinados comportamentos dos atores políticos. Os ministros, certas vezes, ao manifestar perante a imprensa sua posição sobre temas da pauta judicial e política, sinalizam para sociedade, para os demais poderes e para o próprio colegiado da Corte como seriam suas decisões quanto a temas que poderiam entrar na pauta do tribunal. A prática de manifestação dos ministros na imprensa além de aumentar o poder individual dos ministros, pode incentivar a outros atores políticos a ajustar estrategicamente sua atuação para evitar uma decisão inconveniente divulgada antecipadamente pelo ministro⁴⁷.

44 ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 22.

45 FALCÃO; OLIVEIRA, 2013, p. 435-437.

46 ALBUQUERQUE, 2018, p. 226, 227.

47 ARGUELHES; RIBEIRO, 2015, p. 128, 129, 132, 133.

Nesse contexto, para Vale, a comunicação com a imprensa por meio de diversos canais institucionais ocasiona uma fragmentação da Corte, podendo levar à produção de informações distintas, aumentando as chances da existência de equívocos e contradições. Segundo o autor, agindo de tal forma, o tribunal pode ter maior dificuldade de demonstrar uma posição institucional unívoca e clara sobre suas atividades. Ademais, eventual antecipação à imprensa de posições sobre o julgamento pode criar obstáculos à deliberação colegiada dentro do tribunal. De acordo com Vale: “um Tribunal fragmentado incentiva a comunicação individualizada com seu exterior e inibe a comunicação colegiada em seu interior”⁴⁸.

Nesse cenário, conforme Falcão e Oliveira: “A produção de informação para a mídia favorece a circulação e recepção, pelo público em geral, das decisões das Supremas Cortes”⁴⁹. Assim, a Corte precisa se preocupar com sua comunicação e relação com a mídia, uma vez que os recados públicos do STF fazem parte de sua afirmação institucional no jogo político⁵⁰.

Para Vale, a alteração da comunicação fragmentada da Corte com a imprensa depende da mudança de uma cultura individualista dos ministros, e perpassa o incentivo à deliberação colegiada que resulte em uma maior unidade institucional⁵¹. Ademais, para Mello, a Corte precisa trazer o resultado de seus julgamentos também em termos simples e concisos, para que consiga ser compreendida pelo cidadão comum⁵².

Portanto, vê-se que manifestações individuais dos ministros perante a mídia podem provocar reações inesperadas

48 VALE, 2015, p. 320.

49 FALCÃO; OLIVEIRA, 2013, p. 442.

50 ALBUQUERQUE, 2018, p. 227.

51 VALE, 2015, p. 321.

52 MELLO, 2014, p. 434.

da opinião pública, incentivar determinados comportamentos pelos atores políticos, evidenciar uma eventual fragmentação da Corte ao serem produzidas informações distintas, bem como podem dificultar a efetiva deliberação colegiada nos julgamentos em que já houve prévia manifestação dos ministros perante a imprensa.

Nessa conjuntura, é necessária uma preocupação do STF quanto ao seu relacionamento com a mídia como instituição, uma vez que tal comunicação é essencial para manutenção de sua imagem e sua credibilidade perante a sociedade. É preciso o fortalecimento dos canais institucionais de comunicação da Corte com o público, e uma alteração na postura individualista dos ministros, para que passem a evidenciar perante a mídia não sua figura ou posicionamento individual, mas sim os argumentos e fundamentos jurídicos que perpassam o caso e o posicionamento do STF como instituição em relação ao assunto. Nessa seara, devem ser evitadas manifestações de cunho pessoal dos ministros sobre casos pendentes de julgamento, as quais podem comprometer a deliberação a partir da fixação de um posicionamento prévio. Ademais, é importante que o tribunal busque uma linguagem mais acessível à população ao tratar dos casos julgados perante a mídia, com o intuito de evitar distorções e permitir aos cidadãos a compreensão e a formação de um juízo próprio sobre o caso.

Além disso, a espetacularização dos julgamentos do STF pela imprensa pode tornar os ministros mais vulneráveis a pressões da opinião pública e da imprensa, o que pode ameaçar a imparcialidade dos julgadores e favorecer o populismo⁵³.

Nesse cenário, Mendes chama de “populisprudência”, a versão judicial do populismo, a qual está sintonizada com

53 MELLO, 2014, p. 455.

a opinião pública, convoca apoiadores e lhes agradece publicamente, está aderida à cultura de celebridade, frequenta a imprensa, alerta sobre decisões que poderá tomar e ataca juízes não aliados. Para Mendes: “a populisprudência vende uma jurisprudência de fachada para ocultar escolhas de ocasião. É um jogo de alto risco, pois, quando o argumento jurídico passa a ser percebido como disfarce de posição política, e não consegue se diferenciar desta, o estado de direito atinge seu precipício”. Nesse âmbito, o autor destaca que o populismo é antipluralista, uma vez que não considera a diversidade de opiniões e adere à uma visão monolítica de povo, e é anti-institucional, porque incentiva as massas contra regras e procedimentos que impeçam a prevalência da vontade do povo⁵⁴.

De acordo com Mendes, as Cortes Constitucionais não são imaginadas como auxiliares das maiorias, mas como um antídoto contra o populismo, pois recebem a atribuição de zelar pela separação de poderes e pela proteção de direitos, sendo que o sucesso das Cortes na neutralização do populismo, em seus estágios preliminares, dependerá de sua reputação e imagem de imparcialidade. Todavia, no Brasil, o STF vem demonstrando a existência de elementos personalistas, com a exposição pública dos ministros, os quais já são tratados em passeatas como heróis ou inimigos⁵⁵.

Contudo, nesse aspecto, ao mesmo tempo em que a opinião pública pode ser um fardo pesado para autonomia da Corte Constitucional em suas decisões, a ausência de compensação entre decisões populares e impopulares pode ser um impedimento para a capacidade de execução do tribunal. É um cálculo político aferir qual o impacto de uma decisão da Corte se afastar da opinião pública e a capacidade do

54 MENDES, 2018.

55 MENDES, 2018.

tribunal lidar com esse impacto. O tribunal não pode arcar com o preço político de ignorar a opinião pública, pois corre o risco de perder sua credibilidade, sendo a opinião pública um dado a ser respondido argumentativamente⁵⁶.

Nesse contexto, em sentido semelhante, Mello destaca que nem sempre a melhor decisão para o caso coaduna com a opinião pública e, apesar da opinião pública dever ser considerada pelos ministros, o populismo judicial deve ser evitado⁵⁷. Em outras palavras, não é porque uma decisão é momentaneamente majoritária que será correta, podendo ferir valores fundamentais. A convergência ou divergência da opinião pública não pode ser o único critério a ser levado em conta nas decisões judiciais⁵⁸.

Ainda no mesmo sentido, Vale salienta que, ao mesmo tempo em que a Corte deve estar aberta aos diversos argumentos, fundados em diferentes concepções de mundo, que expressem o posicionamento dos grupos sociais, os ministros devem estar atentos para que as manifestações da opinião pública sejam canalizadas de modo adequado, não interferindo de forma excessiva na formação das razões de decidir e na definição da pauta de julgamentos. Isto é, os ministros devem levar em conta a opinião pública, mas essa não pode pautar as atividades do tribunal e ser decisiva para os julgamentos⁵⁹.

Nesse cenário, em que o STF vivencia um momento de desgaste de sua reputação perante a opinião pública e a mídia, e a repercussão política, econômica e social dos pronunciamentos da Corte tende a ter um maior peso pelos ministros no momento da decisão nos casos que chamam maior

56 MENDES, 2013, p. 207, 208.

57 MELLO, 2014, p. 419.

58 MELLO, 2017, p. 420.

59 VALE, 2015, p. 327, 339.

atenção da opinião pública, do ponto de vista substantivo, a teoria dos precedentes pode contribuir para o fortalecimento institucional da Corte⁶⁰.

Em primeiro lugar, a consolidação do respeito aos precedentes traria maior credibilidade para Corte perante o público externo, na medida em que suas decisões tomariam por base uma linha argumentativa consolidada, sem alterações rotineiras arbitrárias. Ao proferir decisões íntegras, coerentes e estáveis, o tribunal demonstraria para a sociedade a importância de sua atividade jurisdicional para garantia da segurança jurídica e da isonomia.

Ademais, em segundo lugar, o respeito pela Corte aos seus próprios precedentes pode fortalecer sua imagem institucional, pois o respeito aos precedentes está ligado à ênfase a fundamentação jurídica das decisões e aos princípios constitucionais, permitindo que esses ecoem na sociedade em detrimento da imagem e do comportamento individual dos ministros.

Além disso, nesse contexto de desgaste da reputação institucional, a teoria dos precedentes é um guia para os ministros na solução de casos difíceis de ampla repercussão social. Isso porque, à luz da teoria dos precedentes, não há espaço em uma Corte Constitucional para decisões judiciais baseadas exclusivamente na opinião de uma maioria eventual volátil. Desse modo, eventuais argumentos da opinião pública podem ser debatidos pela Corte, mas de forma alguma devem ser decisivos para o julgamento por constituírem a opinião de uma maioria eventual. Em todos casos cabe a Corte buscar a melhor interpretação para a controvérsia constitucional, a partir do ordenamento jurídico, dos princípios constitucionais e dos precedentes do tribunal,

60 O objetivo aqui não é um estudo pormenorizado da teoria dos precedentes, mas sim ressaltar o seu papel no fortalecimento institucional da Corte. Sobre os precedentes judiciais, consultar: MARINONI, 2016.

exercendo quando necessário sua função contramajoritária e garantindo a isonomia e a segurança jurídica.

Nesse contexto, especificados aperfeiçoamentos necessários na relação do STF com a mídia para o fortalecimento institucional, o risco de uma populisprudência e o papel dos precedentes, o próximo capítulo passa a analisar o poder de agenda e a forma de utilização das decisões monocráticas como mecanismos que revelam o poder individual dos ministros.

4. O amplo poder individual atribuído aos ministros: a agenda e as decisões monocráticas

Além da relação do STF com a imprensa, outros dois pontos relacionados ao amplo poder individual dos ministros, que podem corroborar para o enfraquecimento do STF como instituição perante a opinião pública, referem-se ao poder de agenda e a maneira como são utilizadas as decisões monocráticas.

No contexto atual, o poder judicial do STF pode ser exercido individualmente pelos ministros e não apenas pela Corte como instituição. Isto é, por um lado, ações do STF como instituição, como suas decisões colegiadas, podem afetar o processo político. Por outro lado, os ministros podem individualmente, sem a mediação da arena decisória interna do STF, exercer o poder judicial e afetar o processo político⁶¹. Para Falcão e Arguelhes, a fragmentação da Corte, além de decorrer de uma adaptação administrativa considerando o acúmulo de processos, é uma estratégia política de controle individual do destino do processo⁶².

61 ARGUELHES; RIBEIRO, 2015, p. 127, 128.

62 FALCÃO; ARGUELHES, 2017, p. 21, 22.

Nessa seara, Recondo e Weber destacam que uma soma de características e vícios proporcionaram a conjuntura atual do STF, como os amplos poderes da Corte sobre sua agenda, o exacerbado individualismo dos ministros e a fragmentação do colegiado, e a incapacidade da Corte de produzir soluções institucionais para os seus problemas⁶³.

Nesse âmbito, Mendes ao analisar a configuração da agenda, a qual remete à decisão de quando o caso será julgado, alude que, por meio da agenda o tribunal pode limitar o ritmo com que as decisões e a contestação pública são realizadas, bem como priorizar questões consideradas urgentes perante a opinião pública. Nesse aspecto, para o autor, a formulação discricionária da agenda pode relativizar a passividade judicial e a imparcialidade, enquanto a mera adesão a uma agenda fixa retiraria a flexibilidade necessária à contestação pública, desperdiçando o tempo da Corte com casos de menor importância política e jurídica e diminuindo a probabilidade de maior envolvimento do colegiado com a decisão⁶⁴.

Ainda nesse ponto, Mendes destaca que o *timing* judicial envolve a decisão do tribunal sobre quando a deliberação sobre o caso deve começar, com a delimitação da agenda, e quando deve terminar, com o encerramento do julgamento. Para ele, uma boa instituição deliberativa é aquela que não responde nem muito cedo nem muito tarde, tendo um bom senso de prioridade entre os casos. Cabe a Corte reconhecer quando está em um impasse que não permite o desenvolvimento da argumentação, bem como aceitar, mesmo quando há espaço para o desenvolvimento argumentativo, que a urgência e os custos do atraso podem exigir que a deliberação ocorra naquele momento. Assim, para ele, uma Corte

63 RECONDO; WEBER, 2019, p. 284, 285.

64 MENDES, 2013, p. 159-161.

Constitucional deliberativa deve questionar se a deliberação é viável, produtiva e oportuna, devendo ter um senso de oportunidade para saber quando deve intervir. O momento de resolução do caso é um dos determinantes da repercussão da decisão, envolvendo cálculos políticos⁶⁵.

Em sentido semelhante, Arguelhes e Hartmann afirmam que a Corte deve se preocupar com o momento em que ocorre sua decisão. Segundo os autores, o momento da decisão pode influir na existência de ataques políticos ao tribunal e em relação ao que os juízes consideram prudente fazer, bem como o *timing* pode afetar o próprio resultado da decisão, pois com o passar do tempo a decisão pode ocorrer com o tribunal com uma composição distinta⁶⁶, o que pode levar a um resultado distinto.

Quanto a esse ponto, no caso do STF, a programação dos julgamentos é uma ferramenta utilizada para priorizar certas demandas, a partir da qual a Corte estabelece estrategicamente quando julga uma ação⁶⁷, independentemente de quando essa chega ao tribunal⁶⁸.

Nesse aspecto, de acordo com o art. 21, inc. X do Regimento Interno do STF, cabe ao relator pedir ao Presidente um dia para o julgamento do feito em que estiver habilitado para votar. Assim, os relatores enviam o processo para

65 MENDES, 2013, p. 199-201.

66 ARGUELHES; HARTMANN, 2017, p. 105, 106.

67 A agenda do STF não era exercida de forma estratégica, mas sim como mera rotina burocrática até a gestão do ministro Nelson Jobim (2004-2006), que mudou essa dinâmica. O ministro Nelson Jobim passou a selecionar para integrar a agenda, dentre os processos conclusos para julgamento na secretaria, os casos que correspondiam ao momento político-jurídico, dando prioridade aos casos com maior expectativa da opinião pública. E, a partir de então, passou a existir uma preocupação dos Presidentes da Corte com a agenda do tribunal e sua relação com a opinião pública (FALCÃO; OLIVEIRA, 2013, p. 445).

68 LIMA; ANDRADE; OLIVEIRA, 2017, p. 4.

Secretaria que o coloca em pauta às vezes por ordem de chegada, às vezes por pedido de prioridade de um ministro ou da própria presidência. Outras vezes a escolha perpassa o critério de prioridades do art. 145 do Regimento Interno ou informações do Poder Executivo sobre consequências políticas e jurídicas de se adiar determinado julgamento⁶⁹.

Nesse âmbito, não há no STF critérios claros e vinculantes sobre o que pautar e quando pautar, bem como não há um controle de prazos para os relatores liberarem os casos para julgamento e para que o Presidente inclua o processo em pauta⁷⁰.

Assim, inexistindo um prazo ou uma ordem para o tribunal decidir⁷¹, o processo apenas é levado para o julgamento pelo plenário após o relator liberar o caso para julgamento e o Presidente da Corte o incluir em pauta, revelando um poder individual do relator e do Presidente. Ademais, após o voto do relator, durante a sessão plenária os ministros podem exercer um poder de veto sobre a agenda, pedindo vista dos autos e adiando a decisão. Esses mecanismos de controle de agenda exercidos pelo relator, pelo Presidente e por cada um dos ministros por meio do pedido de vista são, na prática, discricionários⁷².

Desse modo, não há no STF uma explicitação dos critérios de escolha do tribunal do que decidir e quando decidir, trazendo uma autonomia aos ministros para definição do calendário de julgamentos⁷³. O relator pode adiar o pedido

69 FALCÃO; OLIVEIRA, 2013, p. 444.

70 LEAL, 2017, p. 57, 58.

71 OLIVEIRA, 2016, p. 110.

72 ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 20, 21.

73 No mesmo sentido Hachem e Pethechust (2020, p. 224, 225) lecionam que o STF não é obrigado a julgar os processos em ordem cronológica, sendo viável a manipulação da agenda política. Isto é, é possível postergar a tomada de decisão por meio, por exemplo, da definição da pauta de julgamento pelo Presidente da Corte e do voto-vista.

de data do julgamento, o presidente pode adiar a inclusão do processo em pauta e cada ministro pode pedir vistas, adiando o julgamento da causa sem qualquer prazo⁷⁴. Assim, a depender das circunstâncias, os ministros podem optar por não julgar casos muito controversos⁷⁵.

Além disso, o Presidente da Corte tem especial destaque na definição da agenda do plenário do STF. Isso porque, é atribuição do Presidente escolher dentre as ações aptas a julgamento quais serão levadas a plenário, bem como quando será iniciado e retomado cada um dos julgamentos⁷⁶.

Ainda, durante o recesso e as férias judiciais cabe ao Presidente da Corte decidir se uma questão é urgente e, em caso positivo, fixar um juízo provisório sobre a matéria. De acordo com o art. 13, VIII do Regimento Interno do STF, cabe ao Presidente da Corte decidir questões urgentes no período de recesso e férias coletivas dos ministros, com uma concentração decisória na figura do Presidente durante o período. Nesse sentido, o Presidente pode selecionar o que deve ou não decidir naquele momento, considerando a ampla margem de definição subjetiva do que seria urgente. Assim, cabe ao Presidente analisar o custo de reconhecer como urgente a questão submetida durante o período de recesso e férias, considerando o *timing* decisório, as expectativas dos envolvidos e da opinião pública, as consequências da decisão e os diálogos institucionais. Durante esse período o Presidente tem permissão institucional para decidir, sinalizar e definir a pauta decisória judicial, em uma concentração individual do poder⁷⁷.

74 OLIVEIRA, 2016, p. 123.

75 LIMA; ANDRADE; OLIVEIRA, 2017, p. 6.

76 GOMES NETO; LIMA, 2018, p.749.

77 GOMES NETO; LIMA, 2018, p. 744, 746-750, 752.

Assim, seja por uma atuação do Presidente, do relator ou por meio do pedido de vista, há uma escolha de quando julgar determinado tema ou caso a partir da definição da agenda. A modulação em relação a quando ocorrerá a decisão pode afetar seu resultado, na medida em que é possível: a) ocorrer uma mudança no contexto político e na possível reação da parte derrotada; b) haver uma alteração na composição da Corte; c) o tribunal pode permanecer em silêncio⁷⁸, produzindo fatos consumados⁷⁹ e tornando sem efeito eventual decisão. Ademais, os ministros podem analisar as circunstâncias da Corte⁸⁰ antes de liberar um processo para julgamento e as possibilidades de os demais ministros acompanharem seu voto⁸¹.

Nesse panorama, vê-se que a gestão processual da agenda, muitas vezes controlada individualmente pelos ministros, estabelece o ritmo das decisões e, em certos casos, de maneira indireta, até a própria decisão⁸². Ainda, é preciso destacar que a ausência de regulamentação de como os processos são incluídos em pauta traz obstáculos à fiscalização dos órgãos estatais e da população⁸³. Nesse aspecto,

78 Nesse âmbito, um exemplo de um caso em que a Corte escolheu permanecer em silêncio, produzindo fatos consumados, é a ADI 5915, em que se questionava a constitucionalidade do ato de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. A ação foi autuada em março de 2018 e transitou em julgado em abril de 2019, após sua extinção pela perda superveniente do objeto da ação, sob o argumento de que o termo prefixado da intervenção no Estado do Rio de Janeiro ocorreu em 31/12/2018.

79 ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 18.

80 Um exemplo é o da ADPF 54, sobre a possibilidade da interrupção da gestação em casos de anencefalia, que chegou ao STF em 2004 com um pedido liminar, sendo proferida decisão liminar monocrática favorável, posteriormente cassada pelo colegiado. A ação apenas foi julgada em 2012, quando o processo teve o resultado esperado pelo relator (LEWANDOWSKI, 2019, p. 317, 318).

81 LEWANDOWSKI, 2019, p. 317, 318.

82 LEWANDOWSKI, 2019, p. 320.

83 LIMA; ANDRADE; OLIVEIRA, 2017, p. 6.

para Vieira, a falta de transparência na agenda do STF tem colocado em risco sua autoridade⁸⁴.

Nesse cenário, a flexibilidade necessária à agenda de uma Corte Constitucional, para o julgamento e adiamento dos casos, conforme o contexto político e o amadurecimento da questão jurídica, com a análise se a decisão é produtiva e oportuna, não deve confundir-se com uma ampla discricionariedade da Corte⁸⁵, sendo necessária a garantia de certa previsibilidade e transparência quanto ao agendamento dos julgamentos, essencial para o planejamento dos jurisdicionados e dos advogados quanto as suas condutas.

Nesse contexto, o fortalecimento do STF como instituição perpassa a divulgação com antecedência do calendário de julgamentos delimitado pelo Presidente, bem como o cumprimento pela Corte da pauta estabelecida para o dia, uma vez que o processo decisório do STF frustra expectativas e demonstra certa instabilidade ao deixar de julgar determinado caso previsto, o que pode enfraquecer a credibilidade da Corte. Ainda nesse aspecto, no âmbito da agenda, uma alternativa é o estabelecimento de um prazo máximo para que o relator libere o processo para julgamento e para que, após a liberação, o Presidente o inclua no calendário de julgamentos, o que ao mesmo tempo permitiria uma certa flexibilidade na definição da agenda pelo tribunal e traria à sociedade uma resposta em relação ao caso em um período de tempo razoável, aumentando a credibilidade da Corte⁸⁶.

84 VIEIRA, 2018, p. 166.

85 Valle (2020, p. 483, 484) também destaca a ausência de discussão democrática sobre o que fará parte da pauta de julgamentos como uma dificuldade institucional no processo decisório do STF.

86 Deve-se destacar ações importantes já tomadas pela Corte nessa seara, como a publicação semestral da pauta de julgamentos na presidência do ministro Dias Toffoli, bem como a prática da Corte de estabelecimento de um calendário temático de julgamentos. As pautas temáticas, buscam agrupar na mesma sessão temas correlatos, o que pode ser benéfico para

Além da influência individual dos ministros na definição da agenda, outro ponto que merece destaque quanto à imagem externa da Corte como instituição é amplo período de tempo em que suas decisões liminares permanecem vigentes e a forma como as decisões monocráticas são utilizadas para influenciar decisões do plenário, como supostos precedentes da Corte. Se as decisões monocráticas inicialmente eram justificadas pela necessidade de maior eficiência e celeridade da Corte diante do amplo número de processos, atualmente essas representam um amplo exercício do poder do tribunal de forma individual pelos ministros.

Nesse âmbito, Arguelhes e Ribeiro utilizam o termo *Ministrocracia* para se referir ao exercício individual de parte do poder da Corte pelos ministros⁸⁷. O termo é usado em contraposição ao conceito de *Supremocracia* de Vieira, o qual se refere a concentração de poderes no STF como instituição⁸⁸. Nesse aspecto, segundo Arguelhes e Ribeiro, nos últimos anos, o STF esteve no centro da crise política enfrentada pelo país e, nesse anos, em diversos momentos, decisões impor-

maior qualidade dos debates e da fundamentação das decisões, ampliando a possibilidade de pesquisa e aprofundamento dos ministros sobre o tema e facilitando a deliberação, na medida em que tendencialmente não há uma ampla quebra de raciocínio. Ademais, a divulgação com antecedência da pauta de julgamentos é importante para o planejamento dos ministros e de sua assessoria, que possuem um prazo amplo para pesquisa, estudo do caso e elaboração do voto, bem como para os próprios advogados das partes que podem planejar previamente o acompanhamento da sessão. Ainda, a divulgação prévia da pauta permite o debate público e no meio jurídico sobre o objeto do julgamento, podendo contribuir para o amadurecimento dos argumentos relativos às questões jurídicas a serem analisadas. Sobre o tema, consultar: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, STF define pauta de julgamentos para o primeiro semestre de 2019; e SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Presidente do STF apresenta relatório semestral e destaca ações de transparência e modernização administrativa.

87 ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 14, 15.

88 VIEIRA, 2018, p. 160.

tantes foram tomadas individualmente pelos ministros, sem a participação do plenário ou contra seu entendimento⁸⁹.

Em relação ao tema, Vieira destaca que, a partir de 2013, houve um grande crescimento do número de decisões monocráticas no tribunal, o qual não é correspondente ao crescimento do número geral de demandas, o que revela um processo de fragmentação da Corte. Conforme o autor, a maioria dos casos julgados pelo STF se dá por meio de decisões monocráticas, de modo que a agenda do plenário acaba sendo definida a partir do que os ministros decidem que não julgarão monocraticamente⁹⁰.

Conforme dados do Conselho Nacional de Justiça, em 2017, o STF recebeu 102.227 casos novos e proferiu 103.987 decisões terminativas monocráticas e 1.283 decisões terminativas colegiadas⁹¹, o que revela como a maioria das decisões do tribunal ocorre de forma monocrática. Ademais, Hartmann e Chada, por meio de uma pesquisa empírica com a técnica quantitativa, a partir da base de dados do Projeto Supremo em Números, analisaram a origem das decisões, concluindo que mesmo nos casos do controle concentrado as decisões colegiadas são minoria quando comparadas às decisões monocráticas⁹².

Nesse cenário, conforme Arguelhes e Ribeiro, em diversas espécies de processos, inclusive em ações diretas de inconstitucionalidade, o relator pode decidir liminarmente e monocraticamente determinadas questões. Tecnicamente essas decisões não envolveriam o mérito do caso e sim providências provisórias urgentes em casos excepcionais, bem como seu exercício seria limitado pela supervisão do

89 ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 13, 14.

90 VIEIRA, 2018, p. 133, 134, 160.

91 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018, p. 13.

92 HARTMANN; CHADA, 2015, p. 19, 20.

plenário, e a parte poderia recorrer para que o caso fosse analisado por um colegiado. Contudo, para Arguelhes e Ribeiro, a diferença entre decisões liminares e de mérito não se sustenta quanto aos seus efeitos em relação ao *status quo*. Isso porque um longo período se passa até o plenário ou as turmas se manifestarem sobre as liminares monocráticas, o que, por vezes, retira a importância prática da distinção em relação aos seus efeitos sobre a política⁹³.

Assim, na prática, tendo em conta os poderes de agenda e de decisão, o relator pode impedir que a liminar seja liberada para análise do colegiado, mesmo em caso de recurso, impedindo o risco de revogação e permitindo indiretamente a criação de fatos consumados⁹⁴. Nesse âmbito, a decisão do plenário pode ser adiada pelo relator até a questão perder objeto⁹⁵, enquanto permanece vigente a liminar proferida pelo relator⁹⁶.

Assim, as liminares monocráticas que, em teoria, garantiriam a autoridade futura da decisão do plenário, por vezes, tomam a autoridade da decisão futura que talvez nunca chegue. Dessa forma, para Arguelhes e Ribeiro, o: “Ministro decide individualmente, e ministro decide individualmente se e quando poderá haver decisão colegiada sobre sua decisão individual”⁹⁷.

Dessa forma, a Corte utiliza estrategicamente o tempo não apenas na definição da agenda, analisando se o momento

93 ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 23, 24.

94 ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 24.

95 Um exemplo nesse sentido é a decisão liminar monocrática que determinou a suspensão da nomeação de Lula como ministro-chefe da Casa Civil do governo de Dilma Rousseff e permitiu um vácuo em relação à manifestação do STF sobre o tema após a confirmação da saída de Dilma, com a perda superveniente do objeto do processo (FALCÃO; ARGUELHES, 2017, p. 22). Sobre o tema consultar: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 34070.

96 FALCÃO; ARGUELHES, 2017, p. 22.

97 ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 25.

é oportuno para o julgamento do caso, mas também ao monocraticamente indeferir uma liminar ou a deferir, mantendo essa vigente sem a apreciação do plenário até que a situação fática se torne um fato consumado.

Nesse aspecto, Hartmann e Chada, por meio de uma pesquisa empírica com a técnica quantitativa, a partir da base de dados do Projeto Supremo em Números, concluíram que nas liminares em ADIs, as decisões ocorrem em média 158 dias após o início do processo e continuam a produzir efeitos sem uma decisão definitiva por cerca de 6,1 anos, sendo a demora nas decisões normalmente justificada pela complexidade da matéria e pela ampla carga de trabalho do tribunal⁹⁸.

Nesse cenário, alguns casos importantes politicamente são decididos de forma monocrática e um grande número de liminares permanece por meses ou anos sem a análise do colegiado. Assim, um único ministro pode moldar decisões com um profundo impacto político⁹⁹, cujo teor poderá ser diverso a depender do ministro, existindo um risco de captura das decisões individuais por grupos externos de interesse¹⁰⁰.

98 HARTMANN; CHADA, 2015, p. 5, 6, 12, 13.

99 Um exemplo de decisão monocrática com grande impacto político e na legitimidade da Corte foi a decisão liminar do ministro Marco Aurélio Mello afastando Renan Calheiros da presidência do Senado Federal na ADPF 402, por esse ser réu em uma ação penal por crime comum, não podendo ocupar um cargo que lhe deixaria na linha sucessória da Presidência da República. A Mesa do Senado não aceitou o afastamento imediato do presidente da casa, ignorando a decisão cautelar e salientando perante a mídia que aguardaria a decisão do plenário do STF (GALLI, 2016). Quando o Pleno foi chamado para ratificar a cautelar, a autoridade foi mantida à frente do Senado, isto é, o afastamento do mandato foi rejeitado, sendo determinado apenas que, estando em curso processo criminal, a autoridade não poderia substituir o Presidente da República. A questão promoveu um desgaste da autoridade da Corte, uma vez que uma decisão liminar foi descumprida pelo Senado, sem maiores consequências, tendo a Corte recuado quando a questão foi trazida ao plenário (MELLO, 2018, p. 25, 26).

100 ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 26, 29, 30.

Além disso, as decisões monocráticas também influenciam o comportamento de atores externos do tribunal quando usadas para promover entendimentos individuais dos ministros como se fossem visões coletivas da Corte¹⁰¹.

Conforme o art. 21 do Regimento Interno do STF, as hipóteses mais relevantes das decisões monocráticas seriam quando essas refletem a mera reiteração de entendimentos já consolidados na jurisprudência do tribunal, e em casos de urgência em que a questão objeto da decisão monocrática é posteriormente analisada pelo Plenário ou pela Turma. Assim, as hipóteses principais de manifestação individual dos ministros aplicam um entendimento consolidado do colegiado ou decidem individualmente havendo posteriormente a decisão colegiada. Contudo, os ministros podem fazer o uso estratégico das decisões monocráticas, por exemplo, anunciando decisões monocráticas passadas como precedentes do STF como instituição colegiada, ou utilizando teses jurídicas controvertidas, sem a mediação do processo decisório do colegiado¹⁰².

Nesse sentido, segundo Arguelhes e Ribeiro, o ministro pode incluir na fundamentação de uma decisão monocrática, que possivelmente não será objeto de recurso, teses jurídicas que gostaria que fossem consolidadas na jurisprudência da Corte e, posteriormente, citar tal decisão como jurisprudência consolidada do tribunal em suas decisões monocráticas ou em seus votos em decisões colegiadas¹⁰³, tomando como posição do tribunal, textos que não passaram pelo colegiado. Assim, decisões monocráticas podem transformar ao longo

101 ARGUELHES; RIBEIRO, 2015, p. 138.

102 ARGUELHES; RIBEIRO, 2015, p. 138, 139, 141.

103 Um exemplo é a ADPF 45, a qual foi incorporada ao repertório jurisprudencial da Corte apesar de envolver uma decisão monocrática de perda do objeto. Sobre o caso: ARGUELHES; RIBEIRO, 2015, p. 142-145.

do tempo a jurisprudência individual de um ministro em decisão institucional¹⁰⁴.

Diante desse quadro, Recondo e Weber afirmam que não há uma organização dos ministros para mediar conflitos internos e estabelecer parâmetros para as atuações individuais. A forma como é exercido o poder individual pelos ministros afeta negativamente a legitimidade institucional do tribunal, trazendo a percepção ao público que cada ministro faz sua política como bem entende, realizando sua própria interpretação da lei e da Constituição¹⁰⁵.

Portanto, muitas das decisões monocráticas liminares do STF permanecem vigentes por um longo período de tempo até a manifestação do plenário, o que, em certos casos, retira a importância prática em relação aos efeitos da decisão colegiada, bem como essas, por vezes, são utilizadas como forma de inclusão de argumentos individuais em decisões plenárias como se expressassem a opinião do tribunal. Esses aspectos também ressaltam a imagem e o poder individual dos ministros, o que é prejudicial à visão externa do STF como instituição.

Nesse âmbito, é necessária a fixação de um prazo máximo para que a decisão liminar monocrática seja submetida ao plenário, de modo que a manifestação colegiada da Corte não deixe de ter seus efeitos práticos. Ademais, quanto à utilização de argumentos individuais como se expressassem a opinião da Corte, a mudança perpassa uma alteração no posicionamento individualista dos ministros e na forma de argumentação, que deve possuir uma preocupação especial com a aplicação dos precedentes.

Nesse cenário, vê-se que modificações simples no que se refere à agenda e ao uso das decisões monocráticas

104 ARGUELHES; RIBEIRO, 2015, p. 142, 146.

105 RECONDO; WEBER, 2019, p. 260, 261, 263.

podem contribuir para o fortalecimento da imagem do STF como instituição em detrimento da propagação da imagem individual dos ministros, que pode corroborar para perda do capital político do tribunal.

5. Conclusão

Portanto, nesse contexto político conturbado, cabe ao STF buscar aumentar sua reputação e credibilidade perante a opinião pública, sem afetar negativamente a qualidade da fundamentação jurídica de suas decisões, fortalecendo a imagem da Corte como instituição, em detrimento da imagem de um exercício de um poder individual exacerbado por cada ministro.

Tal fortalecimento institucional perpassa modificações simples, internas a Corte, como a alteração da relação individual dos ministros com a imprensa, os quais devem evidenciar em suas manifestações os fundamentos jurídicos envolvidos no caso e o posicionamento da Corte como instituição em relação ao assunto, evitando declarações de cunho pessoal sobre casos pendentes de julgamento. Ademais, está relacionado à teoria dos precedentes, que pode trazer para Corte uma linha argumentativa consolidada, com uma ênfase na fundamentação jurídica das decisões, servindo de guia para os ministros na resolução de casos difíceis de ampla repercussão social.

Ainda, envolve a garantia de certa previsibilidade e transparência quanto à agenda, o que perpassa a divulgação com antecedência da pauta de julgamentos delimitada pelo Presidente, o cumprimento pelo tribunal da pauta estabelecida, e a fixação de prazos máximos para que o relator libere o processo para julgamento e o Presidente o inclua no calendário de julgamentos.

Além disso, diz respeito a um maior controle do colegiado sobre o poder individual exercido pelos ministros no que tange às decisões monocráticas, com o estabelecimento de prazos máximos para que as decisões liminares monocráticas sejam levadas ao colegiado, e um aprimoramento da deliberação, argumentação e do uso de precedentes da Corte, para que argumentos proferidos em decisões monocráticas não sejam posteriormente acolhidos como uma expressão do posicionamento do colegiado.

Contudo, apesar de tal diagnóstico demonstrar que alterações pontuais no comportamento dos ministros e na fundamentação das decisões podem fortalecer a Corte como instituição, cabe à sociedade e, especialmente, aos juristas, exigirem tais mudanças, que não devem ficar exclusivamente na dependência da iniciativa dos ministros.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, G. O judiciário na crise política: os “recados” públicos do Supremo Tribunal Federal. **Revista Compólitica**, vol. 8(2), p. 207-231, 2018. doi: <https://doi.org/10.21878/compolitica.2018.8.2.204>.

ARGUELHES, D. W.; HARTMANN, I. A. Timing Control without Docket Control: How Individual Justices Shape the Brazilian Supreme Court’s Agenda. **Journal of Law and Courts** 5, n.º. 1, p. 105-140, 2017. Disponível em: <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/690195>>. Acesso em: 16/10/2019. doi: <https://doi.org/10.1086/690195>

ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L. M. Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-

32, abril. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000100013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15/08/2019. <http://dx.doi.org/10.25091/s01013300201800010003>

ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L. M. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. **Direito, Estado e Sociedade**, n.46, p. 121-155, jan./jun. 2015.

BENITES, A. STF reage a “delinquentes digitais” e caminhoneiros que pressionam por regra mais dura para prisões. **El país**. 23/10/2019. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/23/politica/1571829591_815096.html > . Acesso em: 27/10/2019.

CONJUR. **Celso defende independência moral diante de cenário institucional delicado**. 23/10/2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-out-23/celso-mello-faz-homenagem-emociona-toffoli>>. Acesso em: 27/10/2019

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Supremo em ação 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/fd55c3e8cece-47d9945bf147a7a6e985.pdf> . Acesso em: 21/08/2019.

DATAFOLHA. **39% reprovam trabalho do STF**. 02/01/2020. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2020/01/1988570-39-reprovam-trabalho-do-stf.shtml>>. Acesso em: 02/01/2020.

FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W. Onze Supremos: todos contra o plenário. In: FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W.; RECONDO, F. (org.). **Onze Supremos: O Supremo em 2016**. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Supra; Jota; FGV Rio, 2017.

FALCÃO, J.; OLIVEIRA, F. L. de. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a Supremo protagonista? **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 429-469, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452013000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14/10/2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452013000100013>

GALLI, M. Senado ignora liminar que afastou Renan e diz que vai aguardar pleno do STF. **Conjur**. 6 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-dez-06/senado-ignora-decisao-renan-aguardar-pleno-stf>>. Acesso em: 13/10/2019.

GOMES NETO, J. M. W.; LIMA, F. D. S. Das 11 ilhas ao centro do arquipélago: os superpoderes do Presidente do STF durante o recesso judicial e férias. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, n° 2, 2018 p.740-756.

HACHEM, D. W.; PETHECHUST, E. Supremacia judicial no constitucionalismo brasileiro: riscos à democracia e as alternativas das teorias dos diálogos constitucionais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 121, pp. 203-250, jul./dez. 2020. Disponível em: <<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/829>>. Acesso em 04 de set. 2022.

HARTMANN, I. A.; CHADA, D. **A razão sem condições de qualidade**. In: VILHENA, Oscar (Org.). Coletânea Organizada pela FGV Direito São Paulo com trabalhos que discutem o artigo “A Razão Sem Voto: O Supremo Tribunal Federal e o Governo da Maioria”, de Luís Roberto Barroso. 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2689294>. Acesso em: set. 2019.

OLIVEIRA, F. L. Agenda suprema: interesses em disputa

no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 105-133, Abril. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702016000100105&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08/10/2019. <http://dx.doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2016.106021>

LEAL, F. A dança da pauta no Supremo. In: FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W.; RECONDO, F. (org.). **Onze Supremos: O Supremo em 2016**. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Supra; Jota; FGV Rio, 2017.

LEWANDOWSKI, A. Entre a política e a técnica: prática jurídica no Supremo Tribunal Federal brasileiro. **Etnográfica [Online]**, vol. 23 (2), 2019. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/etnografica/6706>>. Acesso em: 10/10/2019. doi: 10.4000/etnografica.6706

LIMA, F. D. S.; ANDRADE, L. D. de; OLIVEIRA, T. M. de. Emperor or President? Understanding the (almost) unlimited power of the Brazilian Supreme Court's President. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 161-176, mar. 2017. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1641>. Acesso em: 11/10/2019. doi:<https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n1p161-176>.

LUNARDI, F. C. Comportamento estratégico do STF nas questões de interesse governista : ativismo judicial ou prudência?. *Revista Brasileira De Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 123, p. 177-210, jul./dez. 2021. Disponível em: < <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/734>>. Acesso em: 04 de set. 2022. <https://doi.org/10.9732/2021.v123.734>

MARINONI, L. G. **Precedentes obrigatórios**. 4ª ed. em e-book baseada na 5 ed. impressa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MELLO, P. P. C. **Nos bastidores do Supremo Tribunal Federal**: constituição, emoção, estratégia e espetáculo. 477 f. Tese (Doutorado em Direito) –Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MELLO, P. P. C. Quando julgar se torna um espetáculo: a interação entre o Supremo Tribunal Federal e a opinião pública, a partir de reflexões da literatura estrangeira. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 402-423, 2017.

MELLO, P. P. C. **Trinta anos, uma Constituição, três Supremos**: Autorrestrição, expansão e ambivalência no exercício da jurisdição. Nov. 2018. Disponível em: < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3290593>. Acesso em: 16/10/2019.

MENDES, C. H. **Constitutional courts and deliberative democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MENDES, C. H. Populisprudência. **Época**. 27/04/2018. Disponível em: < <https://epoca.globo.com/politica/Conrado-Hubner/noticia/2018/04/populisprudencia.html>>. Acesso em: 06/10/2019.

RECONDO, F.; WEBER, L. **Os onze**: O STF, seus bastidores e suas crises. São Paulo: Companhia das Letras, e-book, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADC 43**. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Pendente de julgamento na data da consulta (27/10/2019). Voto do ministro Alexandre de Moraes proferido em 23/10/2019. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/dl/leia-voto-alexandre-moraes.pdf>>. Acesso em: 27/10/2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5915**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Decisão monocrática divulgada em: 01/03/2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 54**. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, julgado em 12.04.2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 402 MC-Ref**, Relator: Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Min. Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MS 34070 ED-AgR**, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 29/03/2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Presidente do STF apresenta relatório semestral e destaca ações de transparência e modernização administrativa**. 01/07/2019. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=415480>>. Acesso em: 28/10/2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF define pauta de julgamentos para o primeiro semestre de 2019**. 18/12/2018. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=398974&caixaBusca=N>>. Acesso em: 28/10/2019.

VALE, A. R. do. **Argumentação Constitucional**: Um estudo sobre a deliberação nos Tribunais Constitucionais. 415 f. Tese (Doutorado em direito) - Universidade de Brasília (UnB) em regime de cotutela com a Universidade de Alicante (UA), Brasília-Alicante, 2015.

VALLE, V. **Deliberação interna, deliberação externa e o monólogo coletivo**. Maio, 2018. Disponível em: <<https://vanicevalle.com.br/producao-escrita/deliberacao-interna-deliberacao-externa-e-o-monologo-coletivo/>>. Acesso em: 06/10/2019.

VALLE, V. C. L. L. Direito Constitucional entre passado e futuro: Análise do papel e da organização da jurisdição constitucional do STF na realidade jurídico constitucional brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 120, pp. 455-489, jan./jun. 2020. Disponível em: < <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/613>>. Acesso em: 04 de set. 2022.

VIEIRA, O. V. **A batalha dos poderes**: Da transição democrática ao mal-estar constitucional. E-book. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Recebido em: 26/02/2021

Aprovado em: 17/08/2022

Estefânia Maria de Queiroz Barboza

E-mail: estefania.barboza@ufpr.br

Kamila Maria Strapasson

E-mail: kamilastrapasson@gmail.com

