



**Renato Guazzelli Mancini Ramos Vianna**

**A ATUAÇÃO DO MINISTRO RELATOR NO CONTROLE  
ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE:  
um estudo sobre a deliberação do STF**

**Monografia apresentada  
à Escola de Formação da  
Sociedade Brasileira de  
Direito Público – SBDP,  
sob a orientação do  
Professor Victor Marcel  
Pinheiro**

**São Paulo**

**2012**

**Resumo:** São comuns as críticas dirigidas ao modelo deliberativo do Supremo Tribunal Federal (STF), sendo que muitas delas apontam para uma falta de diálogo entre os ministros. Somando tais críticas à constatação de que a maior parte das decisões do STF ocorrem de modo que o relator é seguido, identifiquei um novo possível vício da corte: a influência excessiva do ministro relator na decisão do Plenário.

Durante a pesquisa, observei que há três “tipos” de atuação do Plenário do STF nos casos de controle abstrato de constitucionalidade: casos com intensa, com pouca e sem deliberação. Assim, tracei um perfil de cada “tipo” de atuação, atentando sempre para o papel desempenhado pelo relator. Conclui que o relator não determina as decisões do Plenário, embora seu voto tenha um peso argumentativo maior que o dos demais ministros. Observei que o relatório normalmente apresenta vícios. Por fim, conclui também que a falta de deliberação presente na corte é o maior problema encontrado no controle abstrato de constitucionalidade, e que tal problema relaciona-se com a enxurrada de ações a qual o STF é submetido.

**Acórdãos citados:** ADI 94; ADI 1247; ADI 1623; ADI 1856; ADI 2012; ADI 2078; ADI 2220; ADI 2305; ADI 2345; ADI 2352; ADI 2376; ADI 2415; ADI 2549; ADI 2583; ADI 2622; ADI 2650; ADI 2688; ADI 2813; ADI 2906; ADI 2944; ADI 3041; ADI 3116; ADI 3121; ADI 3138; ADI 3176; ADI 3269; ADI 3279; ADI 3295; ADI 3306; ADI 3334; ADI 3343; ADI 3386; ADI 3413; ADI 3515; ADI 3558; ADI 3602; ADI 3610; ADI 3661; ADI 3664; ADI 3674; ADI 3702; ADI 3783; ADI 3794; ADI 3803; ADI 3847; ADI 3905; ADI 4078; ADI 4140; ADI 4152; ADI 4167; ADI 4246; ADI 4274; ADI 4277; ADI 4429; ADI 4432; ADI 4457; ADI 4478; ADI 4568; ADPF 132; ADPF 156.

**Palavras-chave:** Supremo Tribunal Federal, relator, relatório, Plenário, argumentação, deliberação.

**Agradecimentos:** Agradeço aos colegas e coordenadores da Escola de Formação pelos debates em aula, pelas críticas e pela ajuda no decorrer da pesquisa. Agradeço especialmente a meu orientador Victor Marcel Pinheiro, pelo auxílio, dedicação e pelas sugestões que muito acrescentaram a esse trabalho.

## Sumário

1. Introdução .....	5
1.1 Como o STF se organiza .....	8
2. Metodologia .....	11
3. O STF e a enxurrada de processos .....	16
4. Três “tipos” de Pleno .....	21
4.1 Metodologia .....	21
4.2 Dados coletados e análises decorrentes.....	23
4.2.1 Casos onde não há deliberação.....	24
4.2.2 Casos onde há pouca deliberação.....	29
4.2.3 Casos onde há intensa deliberação.....	30
5. O relator.....	34
5.1 O voto do relator.....	34
5.2 O relatório.....	36
5.2.1 Requerente .....	39
5.2.2 Requerido .....	40
5.2.3 AGU .....	40
5.2.4 PGR .....	41
5.2.5 Liminares.....	41
5.2.6 O relatório nos casos onde há intensa deliberação.....	42
6. Considerações finais.....	43
7. Bibliografia.....	45
8. Anexo.....	46

## 1. Introdução

Nas últimas décadas o Supremo Tribunal Federal (STF) deixou de ser um “desconhecido” do público e passou a ocupar relevante espaço nos noticiários do país. Tal mudança ocorreu devido à promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, que ampliou a regulação de temas sociais, econômicos e políticos. Por conta desta vasta regulação em campos até então não constitucionais, a área de manobra dos legisladores e administradores foi diminuída, tornando-se corriqueiras as alegações de inconstitucionalidade referentes aos seus atos. Tais ações de inconstitucionalidade são julgadas pelo STF, e os resultados de muitas delas afetam diretamente o cidadão. Por conseguinte, as decisões do STF passaram a ser veiculadas com destaque<sup>1</sup>.

Com a popularização do STF, também vieram as críticas, muitas delas quanto ao processo deliberativo da Corte. Diversos autores se dedicaram ao tema, entre eles Conrado Hübner Mendes, que afirma que *“Se perguntarmos por que o STF decidiu um caso numa determinada direção, não raro ficamos sem resposta. Ou melhor, ficamos com muitas respostas que nem sequer conversam entre si, expressas nos votos dos 11 ministros.”*<sup>2</sup> Oscar Vilhena concorda, dizendo que *“Hoje, o que temos é a somatória de 11 votos (que, em um grande número de casos, já se encontram redigidos antes da discussão em Plenário) e não uma decisão da Corte, decorrente de uma robusta discussão entre os Ministros.”*<sup>3</sup> O tema da deliberação no STF também é recorrente na Escola de Formação (EF), onde monografias chegaram a conclusões nesse mesmo sentido. Dentre elas destaco a de Guilherme Forma Klafke que afirmou que *“o primeiro vício do processo decisório do Plenário do STF é não deliberar sobre todas as questões como um órgão colegiado”*<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Este tema é muito bem abordado por Oscar Vilhena Vieira, em seu artigo “Supremocracia”: VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista Direito GV, v. 4, 2008, p. 441-463

<sup>2</sup> MENDES, Conrado Hübner. “Onze ilhas”. Folha de São Paulo, Tendências/Debates, 1/2/10

<sup>3</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista Direito GV, v. 4, 2008, p. 458

<sup>4</sup> KLAFKE, Guilherme Forma. “Vícios no Processo Decisório do Supremo Tribunal Federal”. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2010, p. 101 Disponível em < [http://www.sbdp.org.br/ver\\_monografia.php?idMono=164](http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=164)>

Além de recorrente, a deliberação do STF é um tema de enorme importância, uma vez que se trata do modo de decidir do mais importante tribunal do país; tribunal este cujas decisões, além de irrecorríveis, têm potencialidade para tornarem-se jurisprudência, de modo a influenciar na resolução não só do caso em julgamento, mas de diversos outros casos que virão a ser decididos com base nele<sup>5</sup>.

Este poder jurisprudencial, não só do STF, mas dos Tribunais de Justiça (TJ), dos Tribunais Regionais Federais (TRF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ), entre outros, decorre em grande medida das garantias que um julgamento colegiado proporciona. É possível afirmar que um julgamento colegiado apresenta maior segurança quando comparado com um julgamento monocrático, uma vez que ele promove análises mais rigorosas e profundas, decorrente não só do embate de ideias, opiniões e doutrinas, mas principalmente do questionamento das premissas das quais o juiz parte, questionamento este que não existe em julgamentos monocráticos no momento da tomada de decisão. Sobre esse assunto, Conrado Hübner Mendes afirmou que o "*propósito de uma corte colegiada, [é ser] uma empreitada coletiva cujo resultado pretende ser melhor que a soma das opiniões individuais*"<sup>6</sup>.

Além da possibilidade de um melhor julgamento, órgãos colegiados apresentam também maior legitimidade, uma vez que possíveis pontos obscuros nas argumentações são suscetíveis a questionamentos, viabilizando suas elucidações.

---

<sup>5</sup> Sobre este tema, o ministro do STJ Sidnei Beneti afirma: "No julgamento coletivo debatem-se as questões trazidas aos processos, julga-se à ponderação do pensamento de cada um de seus integrantes e forma-se a jurisprudência da Corte, isto é, o extrato, o cerne, o núcleo permanente do comando jurisdicional na interpretação da lei e da situação fática subjacente ao caso julgado." BENETI, Sidnei. Monocratismo, Monologuismo e Colegialidade nos Tribunais. Estudos jurídicos em homenagem ao Ministro Cesar Asfor Rocha, 2012, p. 313

<sup>6</sup> MENDES, Conrado Hübner. "Onze ilhas". Folha de São Paulo, Tendências/Debates, 1/2/10. Também sobre este tema, Sidnei Beneti afirma que "O julgamento colegiado atende às vantagens do trabalho em grupo e fornece maior segurança de exame do caso, diante da verdade simples de que diversos juizes, examinando os vários aspectos do processo e trocando impressões a respeito, sem dúvida julgam melhor do que um só juiz, com sua apreensão forçosamente individual, cuja visão das facetas do caso forçosamente é unilateral, balizada por uma só ótica de julgador e não questionada por óticas diversas.

No julgamento colegiado, a probabilidade de aprofundamento maior no julgamento é evidente." BENETI, Sidnei. Monocratismo, Monologuismo e Colegialidade nos Tribunais. Estudos jurídicos em homenagem ao Ministro Cesar Asfor Rocha, 2012, p. 304

Tendo em vista a importância que os órgãos colegiados receberam do legislador, e sendo o STF a corte de maior instância do Brasil, decidi no presente trabalho pesquisar um possível problema deliberativo do Plenário da corte, sendo ele a influência excessiva do voto do relator na decisão final da corte, decorrente da falta de debate, que poderia culminar em decisões materialmente monocráticas, mas formalmente colegiadas. Levantei esta hipótese, pois neste ano, durante as atividades e debates da EF, tive contato com diversos acórdãos do STF, sendo que na maior parte deles o relator teve seu voto seguido, seja integralmente ou parcialmente, pela corte sem maiores debates sobre seus argumentos. Caso minha hipótese seja confirmada seria possível identificar um sério desvirtuamento das práticas do STF, pois os efeitos jurisprudenciais e a impossibilidade de recorrer permaneceriam, mas os benefícios de uma deliberação colegiada que justificariam tamanho poder concentrado na corte não se fariam presentes<sup>7</sup>.

Ao final do trabalho, percebi que minha hipótese não foi confirmada, pois os casos onde o relator vota sozinho tendem a ter uma solução mais simples, que muitas vezes já foi exposta pelo Pleno em ocasiões passadas, enquanto que os casos mais complexos tendem a apresentar alguma deliberação, que varia de intensidade de caso a caso. Conclui também que o Plenário do STF no controle abstrato de constitucionalidade apresenta três modos de atuação: casos onde não há debate, casos onde há pouco debate e casos onde há intenso debate.

Para compreender melhor o que pretendo analisar e como cheguei a tais conclusões, faz-se necessário explicar como o STF se organiza no tocante às suas competências.

---

<sup>7</sup> Sobre este tema, Sidnei Beneti afirma que "A colegialidade é essencial à jurisprudência. A decisão monocrática, ainda que reiterada, não cria jurisprudência, mas, antes, a jurisprudência é que antecede ao fundamento da decisão monocrática. Daí a enorme relevância na preparação colegiada do julgamento coletivo em sessão pública, nos termos exigidos pela Constituição Federal brasileira (CF, art. 93, IX)". BENETI, Sidnei. *Monocratismo, Monologuismo e Colegialidade nos Tribunais. Estudos jurídicos em homenagem ao Ministro Cesar Asfor Rocha*, 2012, p. 314

## 1.1 Como o STF se organiza

O Supremo Tribunal Federal é o mais importante tribunal do país, acumulando os papéis de Tribunal Constitucional e de Tribunal de Cúpula do Judiciário. A Constituição Federal de 1988, no artigo 101, determina que o STF compõe-se de onze Ministros, que se subdividem para apreciação de ações: individualmente (decisões monocráticas), em Turmas de cinco ministros e em Plenário composto pelos 11 magistrados.

No âmbito das decisões monocráticas, o ministro relator pode julgar o mérito ou as condições para admissão da ação/recurso, sempre que a lei o autorizar<sup>8</sup>. Nas palavras de Marcos Paulo Veríssimo, "*São casos de improcedência ou procedência manifesta por confronto a jurisprudência ou súmula, de ausência evidente de condições de ação, pressupostos processuais ou requisitos de admissibilidade recursal*"<sup>9</sup>. Assim, a lei reservou o julgamento monocrático a decisões que, ao menos em tese, teriam soluções evidentes, devido à existência de uma jurisprudência consolidada a seu respeito. Logo, é possível notar mais uma vez como as decisões tomadas em Plenário são importantes, pois a jurisprudência formada a partir delas pode ser utilizada em decisões futuras, que podem ser tomadas monocraticamente.

Às Turmas, de acordo com os Artigos 9º a 11 do Regimento Interno do STF (RISTF), compete uma série de funções, dentre elas julgar reclamações e *habeas corpus* (Art 9º, I, c, II, a, do RISTF). Por serem colegiadas, as Turmas tem competência para decidir sobre questões cujas soluções são mais complexas quando comparadas às monocráticas, entretanto o Artigo 11 do RISTF, afirma que:

"Art. 11. A Turma remeterá o feito ao julgamento do Plenário independente de acórdão e de nova pauta:

---

<sup>8</sup> Art. 544, § 3º do Código de Processo Civil (CPC) e 577 do CPC; Art. 4º e 15º da Lei n. 9.868/99,

Art. 4º da Lei n. 9.882/92; Art. 161, parágrafo único, 248 e 297 do RISTF.

<sup>9</sup> VERISSIMO, Marcos Paulo. "A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial "à brasileira"" in *Revista Direito GV*, n 8, São Paulo, jul./dez. 2008, pp. 420.

I – quando considerar relevante a arguição de inconstitucionalidade ainda não decidida pelo Plenário, e o Relator não lhe houver afetado o julgamento;

II – quando, não obstante decidida pelo Plenário, a questão de inconstitucionalidade, algum Ministro propuser o seu reexame;

III – quando algum Ministro propuser revisão da jurisprudência compendiada na Súmula.”

Assim, fica claro que as decisões mais controversas tomadas pelas Turmas deverão ser encaminhadas para o Plenário, evidenciando que é este o espaço destinado aos casos mais relevantes, complexos e controversos do tribunal.

É reservado ao Plenário, de acordo com os artigos 5º a 8º do RISTF, dentre outras funções a de julgar, no âmbito de controle constitucional abstrato: as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADIs por omissão), Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) e Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) (RISTF Art 5º, VII); já no âmbito de Tribunal de Cúpula do Judiciário, compete dentre outras atividades, julgar: os litígios entre Estados estrangeiros ou organismos internacionais e a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Território (RISTF Art 5º, III); as causas e conflitos entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios ou entre uns e outros, inclusive os respectivos órgãos da administração indireta (RISTF Art 5º, IV); a requisição de intervenção federal nos Estados, ressalvada a competência do Tribunal Superior Eleitoral prevista no art. 11, § 1º, b, da Constituição (RISTF Art 5º, VIII).

Desta subdivisão do STF em diferentes composições (monocrático, Turmas e Plenário) cujas competências de julgamento são diferentes, depreende-se que a corte, ao elaborar o RISTF, buscou garantir por meio desta medida um modo mais racional de organizar a ação do Tribunal. Tal racionalidade busca promover, na maior medida possível, um julgamento célere e seguro. Assim, aos casos mais complexos e controversos, cujas repercussões das decisões são intensas, reservou-se o momento em que o Tribunal está composto em sua integralidade, promovendo assim uma

análise mais rigorosa e aprofundada da questão; já nos casos com efeitos mais pontuais e, de certa forma, menos controversos, reservou-se momentos onde o Supremo tem maior agilidade de julgamento, sendo estes os momentos em que se divide em Turmas ou monocraticamente.

Sabendo agora das diferentes composições do Supremo Tribunal Federal e de suas diferentes competências, analiso neste trabalho a influência do voto do Ministro Relator nas decisões do Plenário do Tribunal, no âmbito do controle constitucional abstrato, que engloba ADIs, ADIs por omissão, ADPFs e ADCs, identificando quando os demais ministros acrescentam argumentos, pontos de vista e discordâncias ao voto do relator, e quando tal faculdade não é empregada. Traço, assim, um perfil dos casos em que o voto do relator é soberano, sem perder de vista que o espaço do Plenário é o mais importante do STF e que o controle de constitucionalidade abstrato é uma das atividades mais relevantes da corte, características que deveriam contribuir para a existência de amplos e aprofundados debates.

## 2. Metodologia

Para investigar a importância do voto do relator no controle abstrato de constitucionalidade decidi pesquisar os acórdãos publicados no site do Supremo Tribunal Federal dentro de um intervalo de tempo no qual a composição do STF manteve-se inalterada. Procurei fazer o maior levantamento possível de dados, pois quanto maior o universo amostral, mais se distancia da possibilidade de distorções nos resultados colhidos. Assim, decidi por analisar os julgados entre 03/03/2011 (entrada de Luiz Fux) e 19/12/2011 (saída de Ellen Gracie).

A pesquisa resultou num universo de 4.550 julgados (acórdãos de Turmas ou do Plenário). Primeiramente, exclui do universo de julgados todas as decisões que não foram realizadas pelo Plenário do Tribunal, pois estas não eram úteis à pesquisa, o que limitou o recorte a 534 acórdãos. Em seguida, selecionei apenas os julgados do STF proferidos no controle abstrato de constitucionalidade (ADI, ADC, APDF e ADO), porque eu pretendia analisar apenas a deliberação do STF neste tipo de atividade, uma vez que ela interfere diretamente na interpretação da CF e tem decisões com efeitos *erga omnes*. Assim, cheguei ao universo de 94 acórdãos, sendo 88 ADIs e 6 ADPFs.

Tendo em mãos os 94 acórdãos, percebi a necessidade de fazer mais dois recortes. Primeiramente exclui os acórdãos com votos de ministros que não mais integravam o Tribunal no período analisado, buscando manter um rigor metodológico<sup>10</sup>. Posteriormente, decidi por excluir as Medidas Cautelares, os Agravos Regimentais e os Embargos de Declaração, pois tais decisões não possuem o mesmo ônus argumentativo das decisões principais<sup>11</sup>. Assim, cheguei ao universo final de 60 acórdãos<sup>12</sup>. Entretanto,

---

<sup>10</sup> Foram excluídos: ADI 255; ADI 484; ADI 2800; ADI 2872.

<sup>11</sup> Foram excluídos: ADI 1105-ED; ADI 2381-AgR; ADI 2639-ED; ADI 3558-ED; ADI 3617-AgR; ADI 3675-AgR; ADI 4041-AgR-AgR-AgR; ADI 4224-AgR; ADI 4230-AgR; ADI 4264-MC; ADI 4361-AgR; ADI 4389-MC; ADI 4453-MC; ADI 4462-MC; ADI 4509-MC; ADI 4533-MC; ADI 4543-MC; ADI 4565-MC; ADI 4582-MC; ADI 4587-MC; ADI 4597-MC; ADI 4603-MC; ADI 4649-MC; ADI 4661-MC; ADI 4696-MC; ADI 4698-MC; ADPF 147-AgR; ADPF 165-AgR; ADPF-226 AgR; ADPF-234 MC.

<sup>12</sup> ADI 94; ADI 1247; ADI 1623; ADI 1856; ADI 2012; ADI 2078; ADI 2220; ADI 2305; ADI 2345; ADI 2352; ADI 2376; ADI 2415; ADI 2549; ADI 2583; ADI 2622; ADI 2650; ADI 2688; ADI 2813; ADI 2906; ADI 2944; ADI 3041; ADI 3116; ADI 3121; ADI 3138; ADI 3176; ADI 3269; ADI 3279; ADI 3295; ADI 3306; ADI 3334; ADI 3343; ADI 3386; ADI

para fins de análise, considerarei a existência de 59 decisões, visto que a ADI 4277 e a ADPF 132 foram julgadas em conjunto (caso da união homoafetiva). Finalizado o processo de seleção de acórdãos, iniciei a análise destes. Para tanto, organizei uma tabela geral com informações básicas de cada acórdão, tendo o intuito de concentrar em um único documento aspectos que possibilitam um exame “panorâmico” de todos os acórdãos estudados, podendo a partir deles observar certas regularidades e possíveis peculiaridades em determinados casos. Assim, elaborei diferentes tópicos para compor a tabela, sendo eles:

- número da ação;
- ramo do direito;
- assunto tratado;
- “placar” da votação;
- se o resultado se deu nos termos do voto do relator;
- ministro relator;
- resultado (procedente/improcedente);
- data de entrada (quando foi protocolado) e data do julgamento;
- quantidade de páginas;
- número de votos apresentados no acórdão;
- existência de debates;
- existência de votos-vista;
- apresentação de precedentes;
- se a Procuradoria-Geral da República (PGR) e a Advocacia-Geral da União (AGU) deram pareceres que foram seguidos pelo Plenário;
- se os argumentos da PGR, AGU e Plenário são iguais;
- se a liminar foi seguida.

---

3413; ADI 3515; ADI 3558; ADI 3602; ADI 3610; ADI 3661; ADI 3664; ADI 3674; ADI 3702; ADI 3783; ADI 3794; ADI 3803; ADI 3847; ADI 3905; ADI 4078; ADI 4140; ADI 4152; ADI 4167; ADI 4246; ADI 4274; ADI 4277; ADI 4429; ADI 4432; ADI 4457; ADI 4478; ADI 4568; ADPF 132; ADPF 156.

A escolha por cada um destes itens ocorreu por diversos motivos, podendo destacar: a necessidade de identificar a ação (número da ação, data de entrada e de julgamento, quantidade de páginas) e a realização de possíveis chaves de análise (tema tratado, resultado nos termos do voto do relator, “placar” da votação, resultado, ministro relator, número de votos, existência de debates, de votos-vista e de precedentes, se a PGR e a AGU deram pareceres que foram seguidos pelo Plenário, se os argumentos da PGR, AGU e Plenário são iguais, se a liminar foi seguida). Algumas dessas chaves de analisada foram estudadas e serão expostas no decorrer da monografia, outras mostrarem-se de menor relevância e foram ignoradas.

Concomitantemente ao preenchimento da tabela, realizei fichamentos individuais que dissecaram os acórdãos em suas partes: relatório, voto do relator e eventuais votos de outros ministros. Inicialmente, organizei as informações obtidas em uma única tabela para cada julgado, mas tal método mostrou-se ineficiente, uma vez que a análise posterior do fichamento mostrou-se muito complicada e cifrada, de modo que seu objetivo seria esvaziado. Assim, apliquei outro método de análise, sendo este o fichamento em forma de *hand-out*, método ensinado pelo Professor Ronaldo Porto Macedo Junior em seu artigo *O Método de Leitura Estrutural*<sup>13</sup>. O modelo exposto na obra é o seguinte:

- “1. Tese central
  - 1.1. Subtese do bloco 1
    - 1.1.1. Subtese da parte (a) do bloco 1
    - 1.1.2. Subtese da parte (b) do bloco 1
    - 1.1.3. ...
  - 1.2. Subtese do bloco 2
    - 1.2.1. Subtese da parte (a) do bloco 2
    - 1.2.2. Subtese da parte (b) do bloco 2
    - 1.2.3. ...
  - 1.3. Subtese do bloco 3
    - ...<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> JÚNIOR, Ronaldo Porto Macedo. “O Método de Leitura Estrutural”. Revista Direito GV, v 4, n2, 2007, p. 5-41

<sup>14</sup> JÚNIOR, Ronaldo Porto Macedo. “O Método de Leitura Estrutural”. Revista Direito GV, v 4, n2, 2007, p. 25

A título de exemplo, exponho parte do fichamento elaborado por mim sobre a ADI 1856<sup>15</sup> (caso da briga de galo):

“Requerido:

Pedido: Não conhecer ou Improcedência, com plena validade da norma impugnada.

1. Argumentos Processuais:

a. Inépcia da inicial:

- i. Autor não especifica os dispositivos da lei e os da CF.
- ii. Narrativa dos fatos não decorre na conclusão.

2. Argumentos de Mérito:

a. Lei regulamenta diversas associações esportivas, assegurando a segurança dos envolvidos e a perpetuação da espécie.

(...)

b. CF

- i. Objeto da proteção é a fauna como componente do ecossistema, não englobando animais domésticos, como o galo, de acordo com o IBAMA.
- ii. Cita José Afonso para afirmar que a CF de 1988 trata do tema em concorrência com os Estados e Municípios.
- iii. Lei protege os animais contra a ação humana, no galismo os galos lutam entre si.
- iv. O dispositivo foi feito direcionado à Farra do Boi.
- v. CF é muito indefinida, levando à subjetividade e até à arbitrariedade.

b.v.1. Há, portanto, ofensa ao Art 5º, II “Nenhuma conduta terá o comando se não o da lei”.

Nestes *hand-outs*<sup>16</sup> procurei identificar minuciosamente todos os elementos tratados pelo relatório, sendo eles: o pedido e a argumentação do requerente, do requerido, da AGU e da PGR; a existência de julgamento prévio de medida liminar/cautelar; e se o relator apresentou novos elementos “de ofício”. Elenquei também os argumentos dos votos do relator e dos outros ministros, quando estes existem. Tomei o cuidado de separar os argumentos entre “processuais” e “de mérito”, assim como de indicar se foram usados nas argumentações precedentes. Para integrar todos os

---

<sup>15</sup> STF: ADI 1856, Rel. Min. Celso de Mello, j. 26/05/2011

<sup>16</sup> O modelo de *hand-out* está exposto como Anexo.

elementos que foram analisados individualmente, verifiquei a aderência entre o relatório/voto relator, relatório/votos dos demais ministros e voto do relator/voto dos demais ministros. Por fim, tendo terminado o fichamento, inseri um campo denominado “considerações” onde expus quaisquer observações que me chamaram a atenção na leitura do acórdão.

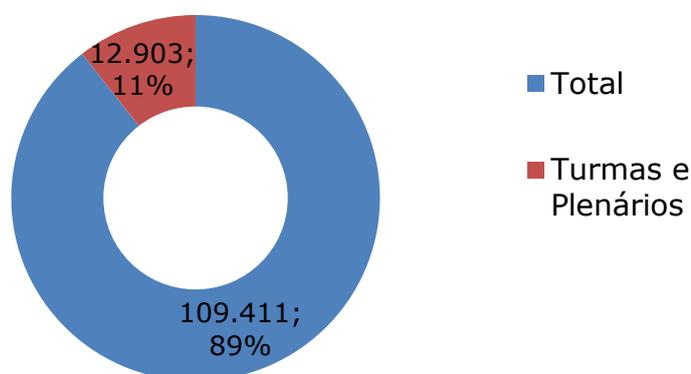
Estas foram as linhas gerais do meu método de análise. No decorrer do trabalho explicarei os pontos específicos de minha metodologia, expondo quais foram meus critérios de classificação à medida que tais classificações forem empregadas.

### 3. O STF e a enxurrada de processos

Como exposto na introdução, o legislador tentou garantir o binômio celeridade-segurança nas atividades do STF. Entretanto, mesmo com a divisão das competências do tribunal em suas diferentes formas de composição, o STF ainda apresenta notória morosidade para conduzir seus julgados. Isso se dá pela quantidade exorbitante de ações que chegam a ele todos os anos, cabendo exemplificar que nos sete primeiros anos da década de 2.000 foram julgados, em média, 109.411 processos por ano<sup>17</sup>.

Para lidar com essa verdadeira enxurrada de processos, de acordo com Marcos Paulo Veríssimo, é possível que exista uma espécie de "*filtro de cunho processual que pode estar permitindo ao tribunal gerir, de forma eventualmente informal, sua expressiva carga de trabalho*"<sup>18</sup>. Embora essa análise seja extremamente interessante, não cabe aprofundar-se nela neste momento, mas ainda assim o referido trabalho de Veríssimo traz importantes dados para esta monografia, uma vez que ele explicita o abismo entre o número de processos que são julgados por ano no STF (109.411) e a quantidade em que estes são feitos de maneira colegiada (Turmas e Plenários), totalizando 12.903 acórdãos. Assim, percebe-se que, no período, cerca de 89% dos casos decididos pelo Supremo foram feitos de maneira monocrática e apenas 11% de maneira colegiada.

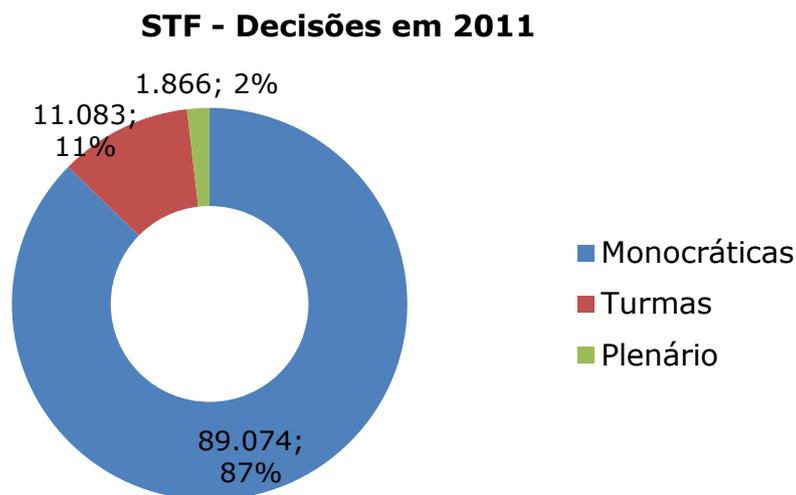
**STF - Decisões Colegiadas - média por ano (2000 a 2007)**



<sup>17</sup> VERISSIMO, Marcos Paulo. "A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial "à brasileira"" in *Revista Direito GV*, n 8, São Paulo, jul./dez. 2008, p. 407-440

<sup>18</sup> VERISSIMO, Marcos Paulo. "A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial "à brasileira"" in *Revista Direito GV*, n 8, São Paulo, jul./dez. 2008, p. 416

De acordo com Relatório de Atividades do STF de 2011, neste referido ano foram proferidas pela corte 102.169 decisões. Delas, 89.074 (87%) foram julgadas monocraticamente, 11.083 (11%) pelas Turmas e 1.866 (2%) pelo Plenário.<sup>19</sup> Percebe-se que as decisões monocráticas constituem o maior volume dos afazeres do STF.



É interessante analisar que, como exposto acima, as competências dos ministros para julgar monocraticamente são reduzidas, limitando-se a casos onde já há jurisprudência pacífica ou quando há nítidas irregularidades processuais. Tanto é assim que, no site do STF, no campo de "Estatísticas">"Decisões", há um pequeno quadro que explica:

"Os atos processuais do magistrado podem ser divididos em dois grupos: despachos e decisões.

Nos Tribunais as decisões devem, **em regra**, ser proferidas de forma colegiada. Os Ministros, no entanto, podem, em **hipóteses determinadas**, proferir decisões de forma monocrática, ou seja, sem levar ao órgão colegiado. (...)"<sup>20</sup>  
(grifo meu)

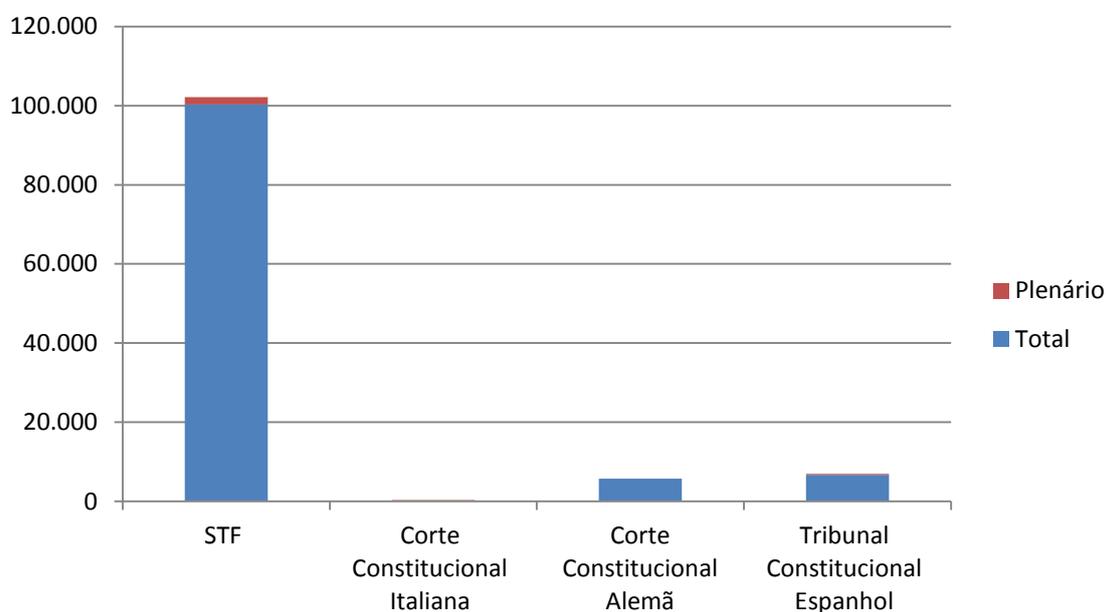
<sup>19</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). Relatório de atividades 2011 / Supremo Tribunal Federal. – Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011, p. 42-44

<sup>20</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=decisoesinicio> . Acesso em: 11.11.2012.

Ora, se em regra as decisões do tribunal deveriam ser colegiadas, mas 87% delas são tomadas monocraticamente, é possível deduzir que ou o STF recebe muitas ações que se enquadram nas “hipóteses determinadas”, dispensando uma análise do Plenário, ou que o professor Marcos Paulo Veríssimo estava correto ao cogitar a existência de um filtro informal cujo objetivo é viabilizar o trabalho da corte frente o volume de processos.

Quanto ao volume de processos, a título de comparação, à primeira vista, quando confrontado com outras cortes constitucionais do mundo, percebemos que a quantidade de ações que chegam ao STF é realmente absurda. Entretanto, no que tange às decisões em Plenário a diferença diminui consideravelmente, embora o STF permaneça tendo um volume de trabalho maior. Assim, deixando de analisar eventuais filtros informais, percebe-se que o volume de trabalho do Plenário do STF é, embora superior, compatível com o exercido em outras nações.

### Comparativo da quantidade de decisões de cortes constitucionais: total e em Plenário



Obs. Os dados utilizados no gráfico são:

STF: Total - 102.169; Plenário - 1.866

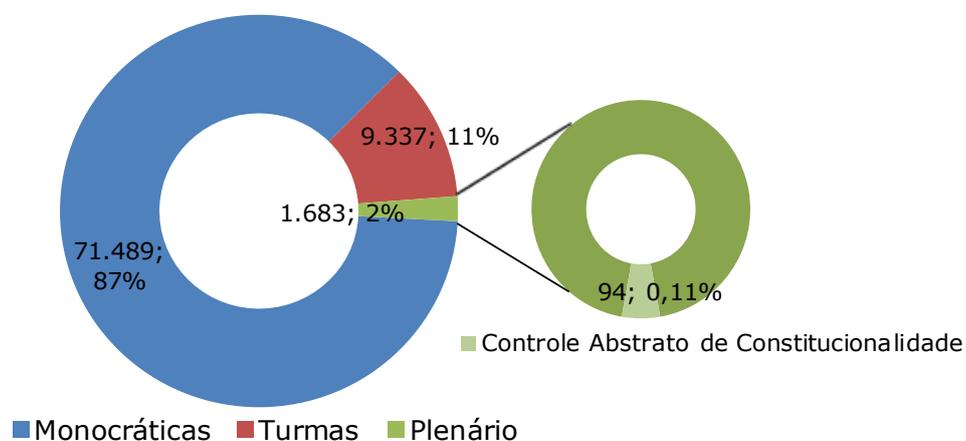
Corte Constitucional Italiana: Total e Plenário - 342 (todas as decisões são sempre tomadas em Plenário)<sup>21</sup>

Corte Constitucional Alemã: Total - 5.733, Plenário - 0<sup>22</sup>

Tribunal Constitucional Espanhol: Total - 6.932, Plenário - 188<sup>23</sup>

Por fim, dentre as decisões tomadas no período analisado por esta pesquisa (03/03/2011 a 19/12/2011), das 82.509 sentenças proferidas pelo STF, 71.489 (87%) delas foram tomadas monocraticamente, 9.337 (11%) pelas Turmas e 1.683 (2%) pelo Plenário<sup>24</sup>. Dentre as decididas em Plenário, apenas 94<sup>25</sup> (0,11% do total) foram tomadas no controle concentrado de constitucionalidade. Como explicitado na metodologia, tratarei neste trabalho apenas das decisões tomadas nesse âmbito.

### Decisões do STF entre 03/03/2011 e 19/12/2011



<sup>21</sup> GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DEL 2011, PROSPETTI STATISTICI. 2012. Dados disponíveis em:

[http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_anuali/GraficiRelazione2012.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_anuali/GraficiRelazione2012.pdf).

Acessado em: 11.11.2012

<sup>22</sup> Dados disponíveis em:

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization/gb2011/A-I-5.html> . Acessado em: 11.11.2012.

<sup>23</sup> Dados disponíveis em:

<http://www.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/memorias/Documents/Estad%C3%ADsticas%202011%20en%20pdf.pdf> . Acessado em: 11.11.2012.

<sup>24</sup> Estas informações foram obtidas por meio do canal de atendimento "Central do Cidadão" disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/centralCidadao/mensagem.asp> . Acessado em: 11.11.2012.

<sup>25</sup> Dado já explicado no capítulo "Metodologia".

A partir destes dados fica evidente que o material por mim analisado faz parte de uma atividade muito restrita do STF. Como já explicado, a divisão de competências do STF procurou garantir o binômio celeridade-segurança. Ora, sabendo que o recorte por mim trabalhado integra o momento menos célere da atividade do STF (o Plenário), depreende-se que tal material necessite da mais elevada segurança. Somando-se a importância inerente ao controle abstrato de constitucionalidade, cuja eficácia é *erga omnes*, entendo que as decisões tomadas nesse âmbito deveriam ser precedidas de profundos debates. Entretanto, como explicarei no decorrer da monografia, tal expectativa não foi correspondida.

#### **4. Três “tipos” de Pleno**

A partir da leitura das ações pude perceber que é possível dividir a atuação do Plenário do STF em três categorias:

- casos onde não há deliberação;
- casos onde há pouca deliberação;
- casos onde há intensa deliberação.

A classificação de cada acórdão ocorreu por meio da verificação da existência ou ausência de votos que proporcionam trocas substanciais de ideias, argumentos e pontos de vista entre os ministros. Assim, se em um acórdão foram proferidos 5 votos, sendo que 4 promoveram pouca deliberação e um promoveu intensa deliberação, identifiquei a ação como “caso onde há intensa deliberação”, uma vez que pretendo neste trabalho analisar a postura do STF como corte, e não a postura individual de cada ministro.

O método empregado na análise dos julgados, para sua futura classificação, é essencial para a sustentação de meu trabalho, portanto me dedicarei agora a explicar a metodologia empregada nesta parte da pesquisa, para posteriormente expor os dados coletados e as conclusões recolhidas a partir deles. Cabe ressaltar que, como já explicado, dos 60 acórdãos trabalhados, dois deles são idênticos, de modo que todos os dados apresentados daqui para frente terão como base de cálculo 59 decisões.

##### **4.1 Metodologia**

Por ser um tema subjetivo procurei ao máximo objetivar meu método de análise, evitando cometer arbitrariedades. Para tanto, demonstro agora as etapas percorridas nessa classificação:

A primeira e mais simples etapa de análise consistiu na mera contabilização do número de votos proferidos no Plenário. Por votos proferidos entendi exclusivamente os votos dos ministros precedidos de fundamentação. Tal análise se demonstra importante, pois os ministros podem simplesmente seguir o voto de outro ministro, sem precisar expor os motivos que o levaram a tal decisão.

Ora, se um julgamento é efetuado em Plenário composto por 11 ministros e contém apenas um único voto fundamentado, o do relator, fica evidente que neste caso não houve nenhuma deliberação. Os possíveis motivos para tal situação serão debatidos posteriormente. Assim, foi possível fazer o primeiro recorte, no qual todas as decisões compostas apenas pelo voto de relator foram classificadas como "casos onde não há deliberação".

A partir deste momento todas as decisões analisadas tiveram, além do voto do relator, ao menos um voto fundamentado. Assim, para prosseguir no processo de classificação, tive que interpretar individualmente cada voto. Deste modo, identifiquei que os votos fundamentados podem apresentar as seguintes características (que podem existir simultaneamente):

- sanar dúvidas pontuais sobre outros votos;
- acompanhar um voto já proferido sem apresentar novos argumentos. Denominei-os de "votos mínimos";
- comentar sobre assuntos extras (que não se relacionam com a ação em análise);
- comentar sobre um tema que não se relaciona com o caso em decisão. Denominei-o voto "*a latere*"<sup>26</sup>;
- contrariar a base de outras manifestações. Denominei-os "dissidências";
- divergir em aspectos periféricos. Denominei-os "discordâncias";
- reforçar argumentativamente (votos que acompanham outros, mas apresentam novos argumentos);
- questionar outros votos;
- propor novas medidas;
- ser "independente", ou seja, analisar o problema desconsiderando o que os outros ministros disseram até então. Normalmente este tipo de voto contém outras características, como ser dissidente, discordante ou reforçar argumentativamente.

---

<sup>26</sup> A diferença entre o voto "*a latere*" e o voto que comenta sobre assuntos extras está na finalidade do voto, pois o primeiro levanta uma questão controversa e o segundo não tem nenhuma pretensão em suscitar debates. A nomenclatura "*a latere*" foi empregada pelo Ministro Ricardo Lewandowski na ADI 3121.

Apesar de ao menos algumas das características acima estarem presentes, em maior ou menor intensidade, em todos os votos fundamentados, é possível separá-los entre votos que promovem pouca ou muita deliberação a depender da atitude da corte perante eles. Mais uma vez, cabe reafirmar que estou analisando a deliberação da corte, e não a postura dos ministros individualmente, sendo que a análise individual dos votos é apenas uma etapa do método empregado.

Assim, os votos que promovem pouca deliberação, ainda que levantem novos questionamentos e argumentos ao Plenário, inclusive muitas vezes contrariando o que foi dito até então, não suscitaram um enfrentamento de pensamentos, sendo passivamente aceitas pela corte. No tocante aos votos vencidos (os quais denominei dissidentes e discordantes) “[a falta de diálogo] ocorre porque a tese vencida e a tese vencedora tratam de questões constitucionais distintas ou, ainda que tratem da mesma questão, o fazem de maneira que os argumentos não se contraponham uns aos outros.”<sup>27</sup>

Já os votos que promoveram intensos debates possibilitaram uma troca de ideias entre os ministros, com questionamentos referentes a pontos importantes das teses defendidas.

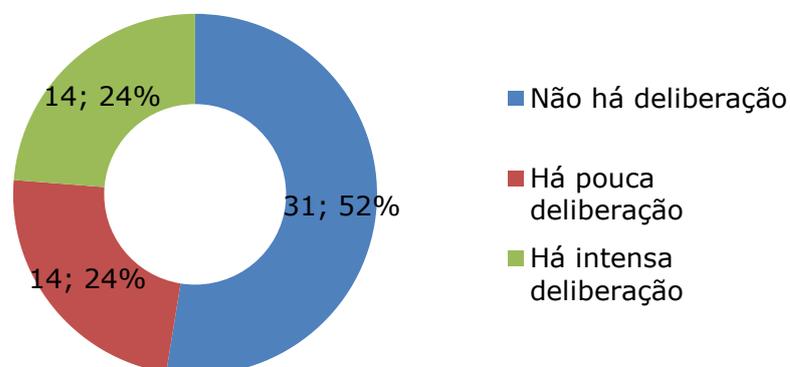
#### **4.2 Dados coletados e análises decorrentes**

Das 59 decisões analisadas, 31 não tiveram nenhum tipo de deliberação, 14 tiveram pouca deliberação e outras 14 tiveram intensa troca de argumentos entre os ministros. Percebe-se que as recorrentes críticas direcionadas ao modelo deliberativo do STF são fundamentadas, evidenciando que o espaço do Plenário, no controle abstrato de constitucionalidade, muitas vezes não é utilizado para a elaboração de uma decisão em conjunto decorrente de um intenso debate.

---

<sup>27</sup> MATTIUZZO, Marcela. “Voto Vencido, Fundamentação Diversa e Fundamentação Complementar: Um estudo sobre a deliberação no Supremo Tribunal Federal”. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2011, p. 54. Disponível em < [http://www.sbdp.org.br/ver\\_monografia.php?idMono=184](http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=184) >

### Os três "tipos" de Plenário do STF



#### 4.2.1 Casos onde não há deliberação

Neste âmbito verifiquei que das 59 decisões analisadas, 31 delas apresentaram apenas o voto do relator, 9 apresentaram dois votos, 3 apresentaram três votos, 3 apresentaram quatro votos, 3 apresentaram seis votos, 2 apresentaram sete votos, 5 apresentaram 8 votos e 3 apresentaram 9 votos<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Decisões com:

Um voto: ADI 90; ADI 1247; ADI 1623; ADI 2078; ADI 2220; ADI 2305; ADI 2345; ADI 2352; ADI 2376; ADI 2583; ADI 2622; ADI 2688; ADI 2813; ADI 2906; ADI 2944; ADI 3176; ADI 3269; ADI 3279; ADI 3295; ADI 3334; ADI 3413; ADI 3515; ADI 3558; ADI 3610; ADI 3664; ADI 3674; ADI 3702; ADI 3794; ADI 3803; ADI 4152; ADI 4457.

Dois votos: ADI 2012; ADI 2549; ADI 3121; ADI 3306; ADI 3661; ADI 3783; ADI 3847; ADI 3905; ADI 4246.

Três votos: ADI 3041; ADI 3116; ADI 3602.

Quatro votos: ADI 2415; ADI 4432; ADPF 156.

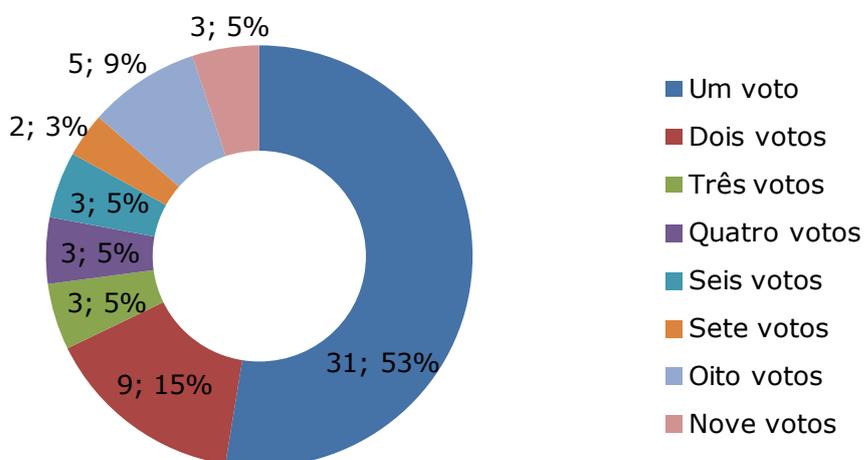
Seis votos: ADI 1856; ADI 4274; ADI 3386.

Sete votos: ADI 2650; ADI 4429.

Oito votos: ADI 3138; ADI 3343; ADI 4078; ADI 4140; ADI 4478.

Nove votos: ADI 4167; ADI 4568; ADPF 132/ADI 4277.

### Quantidade de votos por decisão



A existência de um número tão elevado de ações compostas apenas pelo voto do relator me chamou muito a atenção, de modo que resolvi investigar possíveis semelhanças neste grupo de julgados. Assim, notei uma proximidade evidente e duas proximidades relativas nos casos onde não há deliberação.

A proximidade evidente advém do fato de que das 31 ações, 27 (87%) tratam de assuntos recorrentes na corte no período por mim estudado, sendo eles o vício de competência (14 ações) e o incentivo fiscal promovido por alguns estados por meio de políticas relacionadas ao ICMS, promovendo a chamada guerra fiscal (13 ações). Quanto aos dois indícios relativos de proximidade, são eles: o relator votar de acordo com a decisão liminar/cautelares do referido caso, e a argumentação do relator ser baseada em precedentes do STF.

Além desses aspectos, analisei a influência da concordância entre os pareceres da Procuradoria-Geral da República (PGR) e da Advocacia-Geral da União (AGU) com o voto do relator<sup>29</sup>, mas não pude aferir nenhuma conclusão a partir dos dados coletados, pois estes não apresentaram nenhum padrão substancialmente diferente do encontrado no universo total

<sup>29</sup> Os dois entes, em casos de controle abstrato de constitucionalidade, realizam pareceres expondo a opinião dos órgãos sobre o tema em julgamento.

de 59 acórdãos. Assim, das 31 ações onde só há o voto do relator, em 23<sup>30</sup> (75%) delas há essa concordância. Apesar de alto, não considero este fator determinante, pois entre todas as 59 decisões, a AGU, PGR e Pleno concordam em 38 (64%) ações.

#### 4.2.1.1 Temas recorrentes no período estudado

Dentre as ações de vício de competência, cabe ressaltar que elas não tratam de temas idênticos, havendo casos de emendas parlamentares em projeto de lei do executivo, leis iniciadas pelo legislativo cujos temas são de iniciativa exclusiva do executivo, emendas parlamentares em medidas provisórias, entre outros. Ainda assim, a semelhança da causa de pedir é relevante.

Dos 59 acórdãos analisados, 24 deles tratam sobre o vício de competência, sendo que em apenas dois deles tiveram intensa deliberação. Assim:

- 14 não tiveram deliberação (só há voto do relator);<sup>31</sup>
- 8 tiveram pouca deliberação<sup>32</sup>
- 2 tiveram intensa deliberação<sup>33</sup>, sendo que nesses dois casos o relator foi vencido (9x1). Estes são os únicos casos onde houve deliberação. É interessante notar que ambos os casos tratam sobre direito do consumidor e o relator dos dois foi o ministro Ayres Britto. Sobre esse tema, Britto deixou bem claro que tem um entendimento diferente da corte, de modo que após proferir seu voto, Marco Aurélio (nas duas ações) o questionou, promovendo um debate. Decorreu daí a deliberação.

Quanto às ações relacionadas ao ICMS, existiram 14 delas, sendo que todas elas tinham o mesmo objeto e a mesma fundamentação. Assim, das 14, 13<sup>34</sup> não apresentaram nenhuma deliberação (foram fundamentadas apenas pelo relator), a única exceção foi a ADI 2549 (STF: ADI 2549/DF,

---

<sup>30</sup> ADI 3803; ADI 4152; ADI 3295; ADI 3176; ADI 3558; ADI 2352; ADI 3702; ADI 3610; ADI 2345; ADI 3269; ADI 2688; ADI 2813; ADI 2583; ADI 2622; ADI 3334; ADI 3515; ADI 2376; ADI 4457; ADI 3674; ADI 2906; ADI 2220; ADI 2078; ADI 3413 / RJ.

<sup>31</sup> ADI 1623; ADI 2220; ADI 2305; ADI 2583; ADI 2913; ADI 2944; ADI 3176; ADI 3269; ADI 3279; ADI 3295; ADI 3334; ADI 3515; ADI 3558; ADI 3610.

<sup>32</sup> ADI 2012; ADI 2415; ADI 3041; ADI 3121; ADI 3306; ADI 3661; ADI 3847; ADI 3905.

<sup>33</sup> ADI 3343; ADI 4478.

<sup>34</sup> ADI 1247; ADI 2345; ADI 2376; ADI 2549; ADI 2906; ADI 3413; ADI 3664; ADI 3674; ADI 3702; ADI 3794; ADI 3803; ADI 4152; ADI 4457.

Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 01/06/2011) que apresentou pouca deliberação, pois o ministro Marco Aurélio votou pelo não conhecimento da ação, alegando a ausência de indicação dos dispositivos legais violadores. Vencido quanto a preliminar, ele acompanhou o relator no mérito. Cabe ressaltar ainda que dessas 13 ações, 12 foram julgadas no mesmo dia, como forma de acelerar o julgamento. Assim, em nenhuma delas houve deliberação.

#### 4.2.1.2 Concordância com a medida liminar/cautelares

Dos 59 casos, em 18 deles houve julgamento de medida liminar/cautelares. Destas 18 ações, 1<sup>35</sup> delas foi extinta pela perda do objeto, de modo que eu a excluí por não haver sentido analisar a influência deliberativa da liminar no mérito em uma ação cujo mérito não foi apreciado. Assim, das 17 ações restantes, 14<sup>36</sup> tiveram a liminar/cautelares seguida.

Dentre os 14 casos nos quais a liminar/cautelares foi seguida, em 3 deles (21%) houve pouca deliberação, com 1 voto dissidente em cada, e em apenas um caso (7%) houve profunda deliberação. Assim, percebe-se que quando a liminar/cautelares é seguida pelo voto do relator, diminui a existência de profundas deliberações (7% em comparação aos 24% encontrados no universo total de acórdãos).

Já quando a liminar/cautelares não foi seguida, o que ocorreu apenas 3 vezes dentre os 59 acórdãos, em dois casos<sup>37</sup> (67%) houve intensa deliberação e em um caso<sup>38</sup> (33%) houve pouca deliberação. Apesar de ser muito pequena a amostra, é possível projetar uma tendência do ônus argumentativo ser grande para decidir contrariamente a uma liminar/cautelares.

---

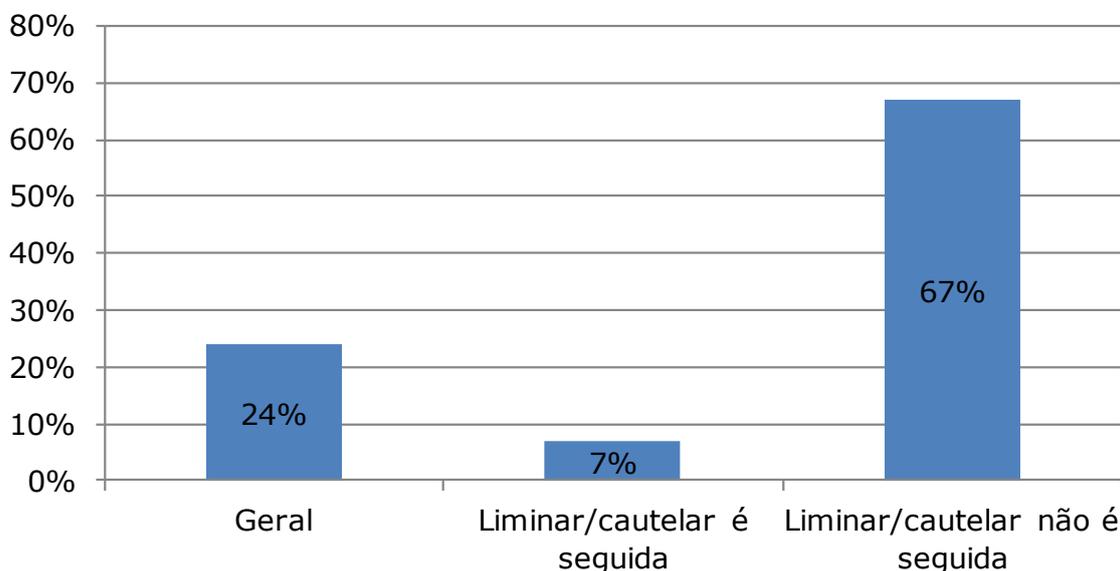
<sup>35</sup> ADI 2352.

<sup>36</sup> ADI 94; ADI 1247; ADI 1623; ADI 1856; ADI 2012; ADI 2078; ADI 2220; ADI 2345; ADI 2376; ADI 2622; ADI 2906; ADI 3269; ADI 3306; ADI 3847.

<sup>37</sup> ADI 4140; ADI 4167.

<sup>38</sup> ADI 2415.

### Probabilidade de haver intensa deliberação quando há liminar/cautelar



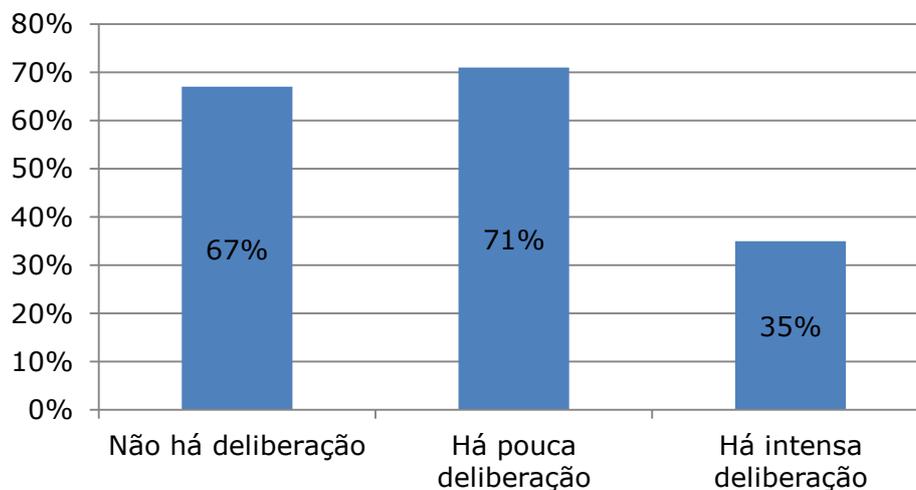
#### 4.2.1.3 Jurisprudência clara da corte

Por fim, dos 31 casos onde não houve deliberação, em 21<sup>39</sup> deles (67%) os ministros utilizaram como centro de seus raciocínios precedentes claros do STF, que formam uma jurisprudência consolidada. Tal porcentagem é semelhante aos 71% (10 em 14) apresentada nos casos onde há pouca deliberação, e é muito superior aos 35% (5 casos em 14)<sup>40</sup> apresentados nos acórdãos onde há intensa deliberação. Percebe-se, portanto, que a existência de jurisprudência indica um menor ônus argumentativo da corte.

<sup>39</sup> ADI 1623; ADI 2220; ADI 2305; ADI 2345; ADI 2352; ADI 2376; ADI 2906; ADI 2944; ADI 3176; ADI 3269; ADI 3295; ADI 3334; ADI 3413; ADI 3515; ADI 3558; ADI 3610; ADI 3664; ADI 3702; ADI 3794; ADI 3803; ADI 4152.

<sup>40</sup> ADI 1856; ADI 4140; ADI 4274; ADI 4432; ADPF 156.

### Base do voto com jurisprudência consolidada



#### 4.2.2 Casos onde há pouca deliberação

São 14<sup>41</sup>, os casos onde há pouca deliberação.

Esta categoria apresenta grandes problemas deliberativos, que se relacionam com o que chamei na metodologia de “aderência” entre os votos, de modo que os ministros não conseguem estabelecer uma linha de raciocínio concatenada, assim, os votos, muitas vezes, tornam-se diversos monólogos, em vez de juntos formarem um diálogo.

Tais casos se relacionam diretamente com muitas das críticas direcionadas ao STF, como as que foram apresentadas na introdução da monografia: “ficamos com muitas respostas que nem sequer conversam entre si, expressas nos votos dos 11 ministros”<sup>42</sup> e “Hoje, o que temos é a somatória de 11 votos (que, em um grande número de casos, já se encontram redigidos antes da discussão em Plenário) e não uma decisão da Corte”<sup>43</sup>. De fato, a falta de diálogo no STF ocorre muito em função da prática dos ministros de trazerem seus votos prontos, de modo que eles chegam ao Plenário com uma linha de raciocínio definida. Tal ato poderia ser positivo, uma vez que pressupõe uma preparação prévia dos ministros, que vão aos julgamentos cientes da temática que será trabalhada,

<sup>41</sup> ADI 2012; ADI 2415; ADI 2549; ADI 3041; ADI 3116; ADI 3121; ADI 3306; ADI 3386; ADI 3602; ADI 3661; ADI 3783; ADI 3847; ADI 3905; ADI 4246.

<sup>42</sup> MENDES, Conrado Hübner. “Onze ilhas”. Folha de São Paulo, Tendências/Debates, 1/2/10

<sup>43</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista Direito GV, v. 4, 2008, p. 458

entretanto o que se percebe é que a linha de raciocínio está tão definida, que se torna improvável que um ministro abra mão dela quando se depara com argumentos contrários, de modo que apenas nos casos onde há intensa deliberação tais mudanças de posicionamento ocorrem. É em função disso que os votos vencidos (aos quais denominei dissidências ou discordâncias), muitas vezes não são capazes de promover debates. Nesse sentido, Marcela Mattiuzzo chegou a importantes conclusões, dentre as quais destaco que “o voto vencido poderá ser útil quando levantar uma questão controversa, a qual será debatida na Corte. Se, no entanto, ele não for capaz de suscitar tais questões ou não for seguido de uma discussão sobre o tema, seu papel deliberativo é enfraquecido.”<sup>44</sup>

#### **4.2.3 Casos onde há intensa deliberação**

Em 14<sup>45</sup> decisões houve, ao menos por parte de um ministro, grande esforço deliberativo. Procurando observar traços característicos dos casos onde há deliberação, notei quatro padrões:

- casos de temas “relevantes”;
- alto número de votos proferidos;
- discordância entre os pareceres da AGU, PGR e decisão do Pleno;
- mudança de votos.

##### 4.2.3.1 Temas “relevantes”

Os ministros demonstram em seus votos quando os casos em debate são “mais relevantes”. Cabe ressaltar que esta valoração sobre a relevância do caso não é minha, mas sim dos próprios ministros. Assim, em casos como da união homoafetiva, que repercutirão na sociedade civil e na mídia, os ministros em diversas vezes enaltecem o tema em debate. Transcrevo trecho do voto do ministro Joaquim Barbosa (STF: ADI 4277/DF e ADPF 132/RJ, Rel. Min. Ayres Britto, j. 05/05/2011) que exemplifica essa atitude:

---

<sup>44</sup> MATTIUZZO, Marcela. “Voto Vencido, Fundamentação Diversa e Fundamentação Complementar: Um estudo sobre a deliberação no Supremo Tribunal Federal”. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2011, p. 66. Disponível em <[http://www.sbdp.org.br/ver\\_monografia.php?idMono=184](http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=184)>

<sup>45</sup> ADI 1856; ADI 2650; ADI 3138; ADI 3343; ADI 4078; ADI 4140; ADI 4167; ADI 4274; ADI 4432; ADI 4429; ADI 4478; ADI 4568; ADPF 132/ADI 4277; ADPF 156.

*“Senhor Presidente, a Corte se reúne, hoje, para decidir questão da mais elevada significância social e, principalmente, para a análise acerca da efetividade da Constituição e dos preceitos que decorrem do núcleo estruturante da dignidade da pessoa humana.”* Neste mesmo sentido, o Relatório de Atividades do STF<sup>46</sup> elenca no capítulo *Julgamentos relevantes* as decisões definidas por eles como mais importantes. Assim, foram identificadas como “relevantes” 4<sup>47</sup> decisões, sendo que todas elas foram consideradas como casos onde há deliberação. Foram elas: piso salarial nacional dos professores, união homoafetiva, marcha da maconha e realização de plebiscito no desmembramento do Pará. É inegável o apelo que tais temas incutem na sociedade. Percebe-se, portanto, uma tendência do STF em utilizar o espaço do Plenário para deliberar nos casos de maior visibilidade.

#### 4.2.3.2 Alto número de votos proferidos

Outra característica observada foi o alto número de votos proferidos nas decisões em que há deliberação. Delas, os dois acórdãos com menor número de votos proferidos contém 4 votos<sup>48</sup>. Quando comparamos este valor com o fato de que apenas 27% das decisões continham no mínimo 4 votos, percebe-se uma tendência de haver um maior número de votos nas decisões que promovem deliberação.

#### 4.2.3.3 Discordância entre os pareceres da AGU, PGR e decisão do Pleno

A terceira característica aferida às decisões que contém debates foi a discordância entre os pareceres da AGU, PGR e do Pleno. Dos 13 acórdãos observados, 8<sup>49</sup> apresentaram discordâncias entre pelo menos dois “entes”.

---

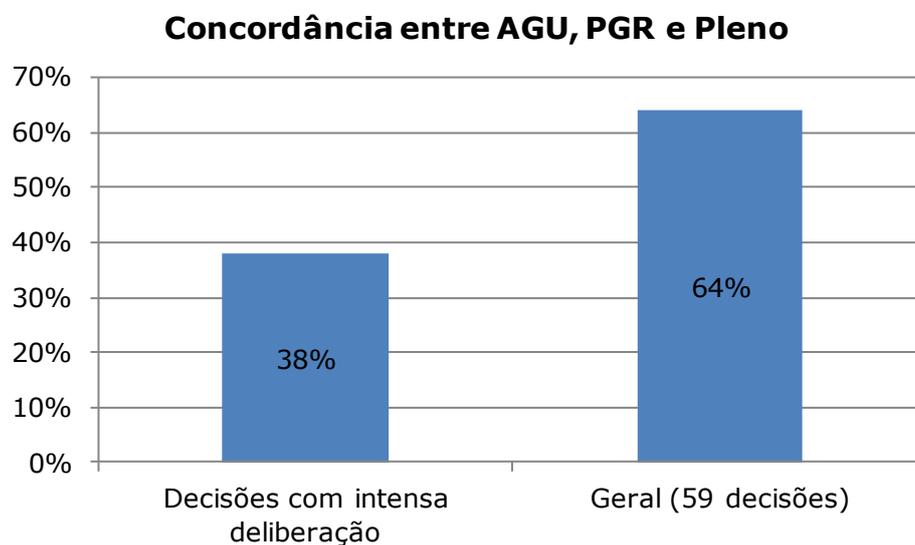
<sup>46</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). Relatório de atividades 2011 / Supremo Tribunal Federal. – Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011, p. 57-60

<sup>47</sup> ADI 2650; ADI 4167; ADI 4274 e ADPF 187 (esta última não estava no meu recorte, mas foi julgada em conjunto com a ADI 4274); ADI 4277 e ADPF 132.

<sup>48</sup> ADI 4432 e ADPF 156.

<sup>49</sup> ADI 1856; ADI 2650; ADI 3343; ADI 4078; ADI 4140; ADI 4274; ADI 4429; ADI 4432.

Assim, em apenas 38% dos casos houve acordo, valor bem menor que o encontrado nas decisões em geral (64%).

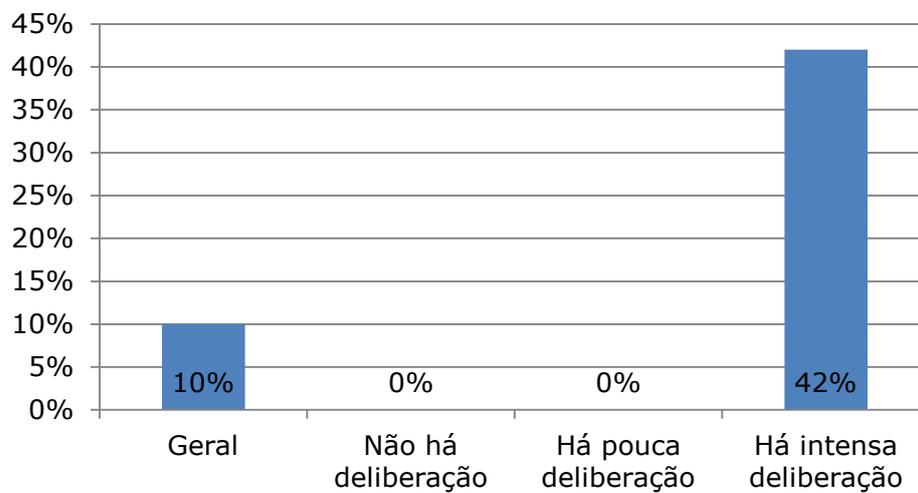


#### 4.2.3.4 Mudança de votos

Por fim, retoma-se o problema dos votos prontos. Dentre os 59 acórdãos, em apenas 6<sup>50</sup> deles houve mudanças de votos (casos onde ao menos um ministro mudou algum aspecto de seu voto) motivadas pelos debates, sendo que em todos estes 6 casos houve intensa deliberação. Assim, se em apenas 10% de todas as ações houve mudança de posicionamento dos ministros, quando analisamos os casos onde houve intensa deliberação este percentual sobe para 42%. Deste modo, é possível concluir que a rigidez encontrada na postura dos ministros pode ser superada pelos debates decorrentes de grande esforço deliberativo conjunto, mas quando tal esforço não se faz presente, os ministros tendem a não mudar de posição. Tal postura é compreensível, pois as mudanças de opinião só ocorrem quando as opiniões iniciais são confrontadas. Percebe-se, então, que os votos prontos podem ser considerados problemas apenas quando a corte não se utiliza de intensos debates.

<sup>50</sup> ADI 1856; ADI 2650; ADI 4429; ADI 4140; ADI 4167; ADPF 156.

### Quando há mudança de votos



Destes 6 casos, em um deles foi o ministro relator que mudou seu posicionamento. Trata-se da ADI 2650<sup>51</sup> que trabalha sobre o plebiscito no desmembramento do Pará. Neste caso, o ministro relator proferiu seu voto atentando estritamente ao que foi pedido pelo requerente da ação. Após Toffoli proferir seu voto, o ministro Marco Aurélio propôs que a decisão tomada pelo Plenário se estendesse a desmembramentos de municípios (e não apenas a estados, como havia votado o relator). Assim, Toffoli concordou com a proposta e modificou seu voto. Esta foi a única vez que o ministro relator modificou seu voto, mas como a mudança de votos não é recorrente na corte, não acredito haver relação entre o baixo número de mudanças e o voto do relator. Cabe ressaltar que mesmo tendo o relator mudado seu voto inicial, na Ata do julgamento foi disposto que a decisão do Plenário ocorreu “nos termos do voto do relator”. Assim, percebe-se que a frequência de casos onde o relator é seguido não indica, por si só, um poder excessivo dele.

<sup>51</sup> STF: ADI 2650, Rel. Min Dias Toffoli, j. 24/08/2011

## **5. O relator**

Analiso agora especificamente a atuação do relator no Plenário do STF. De acordo com o artigo 66 do RISTF, a escolha do relator é realizada por sorteio eletrônico, salvo quando algum ministro já tiver relação com o caso. Dentre as funções do relator dispostas no RISTF, destacam-se fazer o relatório (Art 87), proferir o primeiro voto (Art 135), pedir data para o julgamento (Art. 21, X) e submeter questões de ordem à Turma ou ao Plenário (21, III). Com base nessas funções inicio meu raciocínio a fim de expor a importância do relator na condução de um processo no STF, dando especial atenção à importância de proferir o primeiro voto e elaborar o relatório, para em seguida poder analisar a influencia do relator na decisão final da corte.

### **5.1 O voto do relator**

Como já exposto, muitas vezes o relator é o único a proferir voto fundamentado. Ainda assim, nos casos em que isso não ocorre, o fato de ele ser o primeiro a votar é muito significativo, uma vez que seu voto torna-se o ponto de referencia para os votos seguintes. À primeira vista, tal informação pode parecer contraditória com a constatação deste trabalho de que, no controle abstrato de constitucionalidade, em 52% das vezes não há deliberação e em 24% das vezes ela é superficial. Entretanto, como também já exposto, boa parte dos casos onde não há intensa deliberação definem-se por tratar de temas recorrentes, por decidir em concordância com a medida liminar/cautelar e por haver jurisprudência clara da corte; o que resulta numa menor necessidade de troca de argumentos por parte dos ministros, uma vez que esta não é a primeira vez que a corte se pronuncia sobre o assunto em questão. Assim, ao ser o primeiro a votar, o relator, muitas vezes, comporta-se como porta-voz da corte, expondo o que ela costuma decidir.

Levando em consideração os casos onde há intensa deliberação, a importância de ser o primeiro a votar é ainda maior. O peso argumentativo

do voto do relator fica evidente na ADI 3343 e na ADI 4478<sup>52</sup>. Ambas tratam de vício de competência em matéria de direito ao consumidor, tema pacífico na jurisprudência da corte. Entretanto, o ministro Ayres Britto, que foi o relator em ambas as ações, tem voz dissidente e isolada nesta matéria. A partir do momento que o relator sabe qual é o entendimento do colegiado sobre certa temática, e tendo ele uma opinião diferente, há dois caminhos para a elaboração de seu voto. A primeira delas é reverenciar o entendimento do colegiado, votando de acordo com os precedentes do tribunal; a segunda delas, empregada nos dois casos em questão, é afastar o que a corte reiteradamente decide para expor sua opinião pessoal. Assim, julgamentos que normalmente exigem pouco esforço deliberativo, visto a vasta jurisprudência a seus respeito, acabaram por gerar debates. Como também já explicado, muitas vezes um voto dissidente não promove deliberação, mas nestes casos agora tratados eles promoverem.

Comparando-o com os outros casos que trataram do mesmo tema, mas não tendo Britto como relator, todos eles tiveram apenas um voto além do relator, sendo da dissidência de Britto, que não promoveu deliberação. Percebe-se que o voto do relator tem grande peso, com um ônus argumentativo maior para a corte, quando esta discorda do relator, deixando-o vencido.

A terceira e última ação na qual o ministro relator foi vencido foi a ADI 4078<sup>53</sup> de relatoria do ministro Luiz Fux. Nela, Fux é voto vencido, de modo que todos os outros ministros julgaram a ação improcedente, enquanto o relator a julgava parcialmente procedente. Neste caso, referente à constitucionalidade do quinto constitucional no STJ, ainda que voz única, a discordância do Pleno em relação ao voto do relator demandou intensos debates, nos quais os ministros expunham diversos argumentos para combater a tese de Fux. Assim, mais uma vez o voto vencido do relator demandou intensa deliberação, comprovando seu alto peso argumentativo.

---

<sup>52</sup> STF: ADI 3343, Rel. Min. Ayres Britto, j. 01/09/2011 e ADI 4478, Rel. Min. Ayres Britto, j. 01/09/2011.

<sup>53</sup> STF: ADI 4078, Rel. Min. Luiz Fux, j. 10/11/2011

Por fim, o elevado peso argumentativo do voto do relator fica evidente na ADI 4140<sup>54</sup>, na qual a relatora Ellen Gracie declara seu voto, e a partir dele todos os outros ministros a acompanham. O fato relevante desta ação é que os votos trazidos prontos pelos demais ministros decidiam de maneira diferente à decidida pela relatora, mas por conta de sua exposição, os ministros decidiram mudar de posicionamento. Tal mudança de posicionamento fica claro na fala do ministro Luiz Fux:

“Senhor Presidente, eu havia trazido um voto na linha da lei federal que autoriza que os próprios tribunais empreendam as desacomulações, mas o voto da Ministra Ellen Gracie é absolutamente irresponsável no tocante (...). A Ministra Ellen Gracie ainda teve a singularidade de se preocupar com o concurso, com o oferecimento de vagas, de sorte que acompanho integralmente o voto de sua Excelência.”

## **5.2 O relatório**

No início optei por analisar a argumentação dos votos em relação ao relatório, entretanto, durante a realização da pesquisa, observei que há uma pergunta anterior a esta, sendo ela: qual a profundidade da argumentação apresentada no relatório? Digo isto, pois em diversos casos, o relatório demonstrou-se demasiadamente sintético, ocultando muitas vezes argumentos das partes, PGR e AGU.

O relatório é uma peça fundamental para o julgamento, pois é a partir dele que os demais ministros tomam ciência do caso a ser julgado. Ele é distribuído aos ministros antecipadamente à seção (Art 87, II do RISTF) e é obrigatoriamente lido no início do julgamento (Art 131). Um relatório incompleto pode dificultar a análise do caso por outro juiz, uma vez que uma hipotética informação omitida pelo relator pode ser fundamental para a construção de um raciocínio diferente por parte dos outros ministros. Ainda que atualmente todos os ministros tenham acesso aos autos integrais do processo, tal pesquisa é improvável, levando em

---

<sup>54</sup> STF: ADI 4140, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29/06/2011.

conta o volume de tarefas acumulados pelos ministros, que tem seus próprios casos a relatar, e a dificuldade e complexidade que há na análise de autos, que não raro contém milhares de páginas. A análise integral dos autos demanda tanto tempo que o juiz Marco Aurélio, em duas ocasiões, delegou esta função à sua assessoria. Embora esta prática possa ser comum no STF, apenas o ministro Marco Aurélio deixou claro sua utilização, uma vez que dois de seus relatórios começaram com "Adoto a título de relatório as informações prestadas pela Assessoria:"<sup>55</sup> e "Eis as informações prestadas pela Assessoria"<sup>56</sup>.

Ao analisar o RISTF fica clara a importância delegada ao relatório, uma vez que nos casos em que um ministro não tenha presenciado a leitura do relatório ele fica proibido de votar (Art 134, §2º, §3º).

A partir da leitura dos acórdãos notei um padrão das informações expostas nos relatórios, sendo elas:

- pedido do requerente
- legislação impugnada
- argumentos do requerente
- pedido do requerido e argumentos do requerido
- pareceres da AGU e PGR
- resultado do julgamento da liminar/cautelar

Alguns casos continham outras informações, como possíveis revogações de leis impugnadas, o que dependia dos acontecimentos relevantes para o caso julgado.

Apesar da existência desse padrão, em muitos casos o relator omitiu informações relevantes para a compreensão da demanda, o que pode ensejar em um mal preparo dos ministros para o julgamento em questão<sup>57</sup>.

---

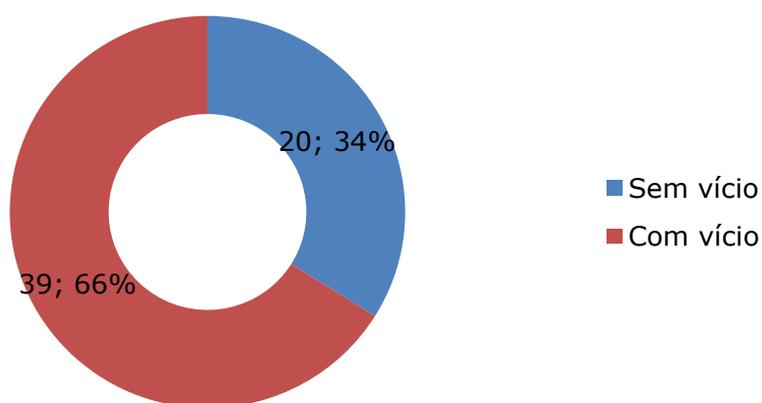
<sup>55</sup> STF: ADI 4429, Rel. Min Marco Aurélio, j. 14/12/2011.

<sup>56</sup> STF: ADI 4457, Rel. Min Marco Aurélio, j. 01/06/2011.

<sup>57</sup> Sobre este tema, Sidne Beneti afirma: "A sessão de julgamento colegiado será tanto melhor quanto profundamente preparados os seus integrantes para o debate e julgamento que nela se realizem. O preparo para o debate e julgamento pressupõe o conhecimento do caso a ser julgado com tempo suficiente para a análise, meditação e projeto de posição pessoal a respeito das questões jurídicas e fáticas postas em julgamento. A regra é simples: é preciso ter tempo para aprofundar conhecimento do assunto, para que se profira um bom julgamento." – BENETI, Sidnei. Monocratismo, Monologismo e Colegialidade nos Tribunais. Estudos jurídicos em homenagem ao Ministro Cesar Asfor Rocha, 2012, p. 317

Dos 59 relatórios analisados, 39 apresentaram o problema descrito acima ao menos em um "item" do relatório (pedido do requerente, legislação impugnada, argumentos do requerente, etc.). A constatação é mais grave quando se considera que não raro um único relatório apresenta mais de 4 itens mal explicados.

### Relatórios



Dentre as informações omitidas (seguidos do número de relatórios que apresentaram a omissão), identifiquei:

- não exposição dos argumentos da requerente<sup>58</sup> (1);
- exposição superficial dos argumentos do requerente<sup>59</sup> (5);
- não exposição dos argumentos do requerido<sup>60</sup>(9);
- exposição superficial dos argumentos do requerido<sup>61</sup> (5);
- não exposição do posicionamento da AGU<sup>62</sup> (4);
- não exposição dos argumentos da AGU<sup>63</sup> (10);
- exposição superficial dos argumentos da AGU<sup>64</sup> (10);
- não exposição do posicionamento da PGR<sup>65</sup> (3);

<sup>58</sup> ADI 4078

<sup>59</sup> ADI 2688; ADI 3121; ADI 3343; ADI 3783; ADI 3847.

<sup>60</sup> ADI 94; ADI 1623; ADI 2012; ADI 2078; ADI 2345; ADI 2376 ; ADI 2415; ADI 4167; ADI 4274.

<sup>61</sup> ADI 2583; ADI 3116; ADI 2813; ADI 3847; ADI 3602.

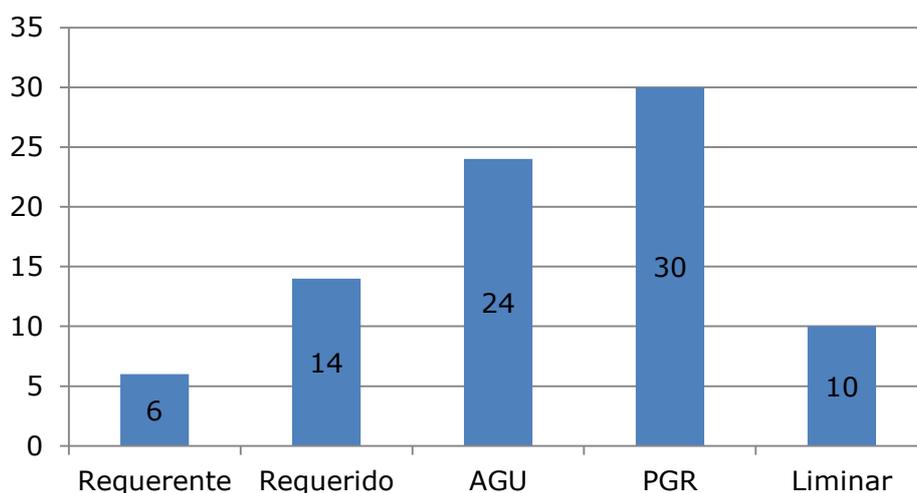
<sup>62</sup> ADI 2078; ADI 2650; ADI 4432; ADI 4274.

<sup>63</sup> ADI 1623; ADI 2415; ADI 3041; ADI 3138; ADI 3664; ADI 3702; ADI 3794; ADI 3847; ADI 3905; ADI 4167.

<sup>64</sup> ADI 2345; ADI 2352; ADI 2549; ADI 2650; ADI 3343; ADI 3702; ADI 4078; ADI 4432; ADI 4478; ADPF 156.

- não exposição dos argumentos da PGR<sup>66</sup> (13);
- exposição superficial dos argumentos da PGR<sup>67</sup> (14);
- não exposição da fundamentação da liminar que é confirmada<sup>68</sup> (8);
- não exposição da fundamentação da liminar que não é confirmada<sup>69</sup> (2).

### Vícios no relatório - por "ente"



#### 5.2.1 Requerente

No tocante à omissão de informações, destaca-se a não exposição dos argumentos da requerente, ocorrida na ADI 4078<sup>70</sup>, de relatoria do ministro Luiz Fux. É prejudicial um juiz decidir uma ação sem saber os argumentos lançados pelo autor. Nessa mesma ação, os argumentos omitidos no relatório foram citados no voto do relator. Ora, se o argumento da parte foi relevante o suficiente para integrar o voto do relator, constituindo elemento que justifique seu voto, é inaceitável que esse mesmo ministro o omita no relatório. Como já dito, a função do relatório é informar os demais ministros sobre o caso a ser julgado, mas se este relatório omite partes fundamentais para sua compreensão, há enorme prejuízo para o bom andamento do julgamento.

<sup>65</sup> ADI 3794; ADI 4167; ADI 4432.

<sup>66</sup> ADI 94; ADI 2012; ADI 2078; ADI 2415; ADI 2622; ADI 2688; ADI 3138; ADI 3279; ADI 3702; ADI 3847; ADI 3905; ADI 4568; ADPF 156.

<sup>67</sup> ADI 2345; ADI 2352; ADI 2549; ADI 2650; ADI 2813; ADI 3116; ADI 3121; ADI 3176; ADI 3343; ADI 3661; ADI 3664; ADI 3783; ADI 4432; ADI 4478.

<sup>68</sup> ADI 94; ADI 2012; ADI 2078; ADI 2345; ADI 2376; ADI 2906; ADI 3269; ADI 3847.

<sup>69</sup> ADI 2220; ADI 2622.

<sup>70</sup> STF: ADI 4078, Rel. Luiz Fux, j. 10/11/2011.

Em outras 5 ações os argumentos da requerente são apresentados de maneira incompleta e/ou superficial, ou seja, o relator apresentou os argumentos da parte, mas não expos a sustentação que evidencia como os argumentos se aplicam no caso concreto.

Ex: "Aduz o requerente, em síntese, que a lei estadual impugnada é inconstitucional por invadir competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, de acordo com o art. 22, IV, da Constituição" (STF: ADI 3847, Rel. Gilmar Mendes, j. 01/09/2011)

Além disso, em uma delas o ministro relator cita em seu voto argumentos que foram omitidos no relatório<sup>71</sup>.

### **5.2.2 Requerido**

Nessa mesma linha de raciocínio, em 9 ações não houve exposição dos argumentos do requerido, evidenciando o mau uso do relatório. Em outras 5 ações os argumentos do requerido são expostos incompletamente (adotando o mesmo critério usado nos argumentos da requerente), sendo que em 2<sup>72</sup> delas o ministro relator cita em seu voto argumentos que foram omitidos no relatório.

### **5.2.3 AGU**

Quanto aos pareceres da AGU, em 5 ações sua posição (se opinava pela procedência ou improcedência da ação) e seus argumentos foram omitidos, sendo que na ADI 4432<sup>73</sup> o relator citou sua argumentação no voto. Em outras 10 ações a posição da AGU foi exposta, mas não os argumentos que justificaram tal posicionamento, dentre elas, na ADI 3138<sup>74</sup>, o relator usou argumentos da AGU para embasar seu voto. Por fim, em outras 10 ações os argumentos da AGU foram expostos de maneira incompleta/superficial (adotando o mesmo critério usado nos argumentos da requerente).

---

<sup>71</sup> ADI 3121

<sup>72</sup> ADI 2583; ADI 3116.

<sup>73</sup> STF: ADI 4432, Rel. Min Dias Toffoli, j. 28/04/2011

<sup>74</sup> STF: ADI 3138, Rel. Cármen Lúcia, j. 14/09/2011

Outro aspecto relativo à atuação da AGU que me chamou a atenção foi a desconsideração de seus pareceres em 5 casos relatados pelo ministro Marco Aurélio nos quais a AGU opinou pela inconstitucionalidade da lei impugnada<sup>75</sup>. Essa postura do ministro justifica-se pelo artigo 103, §3º da CF, que estipula que em casos nos quais o STF aprecia a inconstitucionalidade de uma lei, a AGU deve obrigatoriamente defender a constitucionalidade do texto impugnado.<sup>76</sup> Entretanto, são diversos os casos onde a AGU dá parecer a favor da inconstitucionalidade da lei, mas eles só são desconsiderados por Marco Aurélio, quando ele é relator.

#### **5.2.4 PGR**

No tocante aos argumentos da PGR, em 3 ações a posição da PGR (se a ação era procedente ou improcedente) e os argumentos dela foram omitidos, sendo que na ADI 4432 o relator citou a argumentação no voto. Em outras 13 ações a posição da PGR foi exposta, mas não os argumentos que justificaram tal posicionamento, dentre elas nas ADIs 94, 2078 e 3138<sup>77</sup> o relator usou argumentos da PGR para embasar seu voto. Por fim, em outras 14 ações os argumentos da PGR foram expostos de maneira incompleta/superficial (adotando o mesmo critério usado nos argumentos da requerente), sendo que nas ADIs 3664 e 3783<sup>78</sup> o relator citou em seu voto argumentos omitidos no relatório.

#### **5.2.5 Liminares**

Finalmente, quando analisei as liminares, notei que em 10 ações a fundamentação apresentada no julgamento dela não foi exposta no relatório. Tal observação tem sua relevância aumentada quando se leva em conta que das 10, 8 liminares foram confirmadas pelo Plenário, o que indica uma menor necessidade de deliberar, como exposto no capítulo anterior.

---

<sup>75</sup> ADI 2376, ADI 2906, ADI 3413; ADI 3674, ADI 4457.

<sup>76</sup> 103, §3º da CF: § 3º - Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado.

<sup>77</sup> STF: adi94, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 7/12/2011. STF: ADI 2078, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 17/03/2011.

<sup>78</sup> STF: ADI 3664, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 01/06/2011. STF: ADI 3783, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 17/03/2011.

### **5.2.6 A influencia do relatório na existência de deliberação**

Tendo em vista os três “tipos” de Plenário do STF, levantei a hipótese de uma possível relação entre os relatórios que apresentam vícios não suscitarem intensas deliberações e vice-versa, partindo da ideia que o relator poderia ter sido mais cuidadoso na elaboração dos relatórios dos casos potencialmente controversos.

Esta hipótese não se confirmou, uma vez que das 14 decisões que apresentaram intensa deliberação, 9 apresentaram ao menos um vício no relatório, havendo um índice de 64% de relatório problemáticos nos casos onde há deliberação. Este índice é apenas 2 pontos inferior ao índice observado nos relatório em geral.

Confirmando a não interferência da qualidade do relatório na existência ou não de debates, das 31 ações sem deliberação, 19 delas apresentaram ao menos um vício no relatório. Assim, 61% das ações sem deliberação apresentaram algum vício no relatório. Mais uma vez, este índice é muito semelhante aos 66% encontrados no relatório geral.

## **6. Considerações finais**

De acordo com Relatório de Atividades do STF de 2011<sup>79</sup>, neste referido ano estiveram em tramitação no tribunal 67.395 ações, sendo 49.183 delas recursais e 18.212 originárias. Quando comparamos tais dados com os anos anteriores, percebemos que há um substancial aumento percentual dos casos de ações originárias, decorrente da expressiva diminuição do volume de recursos julgados. Ainda de acordo com o Relatório, o instituto da Repercussão Geral foi o motivo desta diminuição de recursos. Percebemos então que o STF está trabalhando em busca de solucionar o problema da enxurrada de processos, tentando focar sua atuação nas ações originárias, como, por exemplo, as relativas ao controle abstrato de constitucionalidade.

Entretanto este problema ainda existe, de modo que o fato do STF proferir mais decisões monocráticas que colegiadas é reflexo do enorme volume de processos que ele ainda recebe. Neste trabalho apresentei que, além desta prática “informal” utilizada pela corte para lidar com o problema, ela também decide a maioria das ações realizadas no controle abstrato de constitucionalidade sem empregar nenhum processo deliberativo. Como também exposto, a falta de deliberação tende a ocorrer em casos cujos temas são recorrentes, que têm medida liminar/cautelar e que possuem uma jurisprudência clara, portanto que apresentam uma menor dificuldade de solução.

Respondendo à minha hipótese de que o relator poderia ter uma atuação determinante na decisão do Plenário do STF, conclui que o relator tem maior influência na decisão de uma ação que os demais ministros, uma vez que há um ônus argumentativo maior para contrariá-lo. Entretanto, tal influência não consiste necessariamente em uma ameaça às garantias esperadas do Plenário, de modo que não encontrei ações decididas materialmente monocraticamente, mas formalmente em Plenário, como por mim questionado. Assim, percebi que o grande número de decisões nas quais a corte acompanha o relator não representa um vício.

---

<sup>79</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). Relatório de atividades 2011 / Supremo Tribunal Federal. – Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011, p. 39

Nos casos onde não há deliberação, por se tratarem de temas recorrentes no ano, que acompanham a medida liminar/cautelar e que possuem jurisprudência clara, ainda que o voto do relator seja o único, ele tem fundamento no entender da corte, que foi exposto previamente ao julgamento.

Os casos onde há pouca deliberação representam, provavelmente, o momento onde o relator tem uma maior influência na decisão tomada pelo Pleno. O problema consiste na falta de deliberação do STF, mas essa falta de deliberação não enseja no exagerado poder do relator, pois nos temas controversos os demais ministros, ainda que não debatam com intensidade, expõem suas opiniões, de modo que caso o relator tenha uma postura que contrarie o entendimento da corte, ele é vencido, ainda que seu voto tenha um peso argumentativo maior.

Já nos casos onde há intensa deliberação, a existência de profundas trocas de argumentos dificulta uma tomada de decisão "monocrática" do relator.

Por fim, aponte também a falta de rigor na elaboração dos relatórios, de modo que estes muitas vezes não cumprem seu papel de informar satisfatoriamente os ministros. Em contra partida, conclui que os vícios dos relatórios não são determinantes para a existência ou falta de deliberação no Plenário.

## **7. Bibliografia**

VERISSIMO, Marcos Paulo. "A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial "à brasileira"" in *Revista Direito GV*, n 8, São Paulo, jul./dez. 2008, pp. 420.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, v. 4, 2008, p. 441-463

MENDES, Conrado Hübner. "Onze ilhas". *Folha de São Paulo, Tendências/Debates*, 1/2/10

BENETI, Sidnei. Monocratismo, Monologuismo e Colegialidade nos Tribunais. *Estudos jurídicos em homenagem ao Ministro Cesar Asfor Rocha*, 2012, p. 314

KLAFKE, Guilherme Forma. "Vícios no Processo Decisório do Supremo Tribunal Federal". Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2010. Disponível em <[http://www.sbdp.org.br/ver\\_monografia.php?idMono=164](http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=164)>

<sup>1</sup> MATTIUZZO, Marcela. "Voto Vencido, Fundamentação Diversa e Fundamentação Complementar: Um estudo sobre a deliberação no Supremo Tribunal Federal". Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2011. Disponível em <[http://www.sbdp.org.br/ver\\_monografia.php?idMono=184](http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=184)>

## 8. Anexo

### Modelo de Fichamento: hand-out

Ação:

Data:

Tema:

Relator:

Requerente:

Intimado / Requerido:

Decisão:

#### **Relatório:**

##### Requerente:

1. Pedido:
2. Argumentos Processuais:
3. Argumentos de Mérito:
4. Precedentes:
  - a. Argumentos Processuais:
  - b. Argumentos de Mérito:

##### Requerido:

1. Pedido:
2. Argumentos Processuais:
3. Argumentos de Mérito:
4. Precedentes:
  - a. Argumentos Processuais:
  - b. Argumentos de Mérito:

##### Liminar: (“resultado”)

1. Argumentos Processuais:
2. Argumentos de Mérito:
3. Precedentes:
  - a. Argumentos Processuais:
  - b. Argumentos de Mérito:

##### AGU: (“pedido”)

1. Argumentos Processuais:
2. Argumentos de Mérito:
3. Precedentes:
  - a. Argumentos Processuais:
  - b. Argumentos de Mérito:

##### PGR: (“pedido”)

1. Argumentos Processuais:

2. Argumentos de Mérito:
3. Precedentes:
  - a. Argumentos Processuais:
  - b. Argumentos de Mérito:

Elementos trazidos pelo Relator: (ou apenas sintetiza argumentos das partes?)

**Voto Relator:** (procedente/improcedente)

1. Argumentos Processuais:
2. Argumentos de Mérito:
3. Precedentes:
  - a. Argumentos Processuais:
  - b. Argumentos de Mérito:

**Voto Min. :** (procedente/improcedente)

Vista: (se sim, há justificativa?)

1. Argumentos Processuais:
2. Argumentos de Mérito:
3. Precedentes:
  - a. Argumentos Processuais:
  - b. Argumentos de Mérito:

**Debate** (iniciado por: ; participam e concordam: ; discordam: )

Tema debatido:

Conclusão:

**Aderência entre Relatório e Voto Relator:**

Argumentos Processuais:

1. Conversam:
2. Não conversam:

Argumentos de Mérito:

1. Conversam:
2. Não conversam:

Precedentes:

1. Argumentos Processuais:
  - a. Conversam:
  - b. Não conversam:
2. Argumentos de Mérito:
  - a. Conversam:
  - b. Não conversam:

### **Aderência entre Relatório e Voto Min.:**

#### Argumentos Processuais:

1. Conversam:
2. Não conversam:

#### Argumentos de Mérito:

1. Conversam:
2. Não conversam:

#### Precedentes:

1. Argumentos Processuais:
  - a. Conversam:
  - b. Não conversam:
2. Argumentos de Mérito:
  - a. Conversam:
  - b. Não conversam:

### **Aderência entre Voto Relator e Voto Min.:**

#### Argumentos Processuais:

1. Conversam:
2. Não conversam:

#### Argumentos de Mérito:

1. Conversam:
2. Não conversam:

#### Precedentes:

1. Argumentos Processuais:
  - a. Conversam:
  - b. Não conversam:
2. Argumentos de Mérito:
  - a. Conversam:
  - b. Não conversam:

### **Considerações:**