

Thomaz Pereira • Diego Werneck Arguelles •  
Guilherme da Franca Couto Fernandes de Almeida

SUPREMO em NÚMEROS

# Quem decide no Supremo?

Tipos de decisão  
colegiada no tribunal  
(1988-2018)

volume  
**VIII**

 **FGV DIREITO RIO**



Quem decide  
no Supremo?

Edição produzida pela FGV Direito Rio

Praia de Botafogo, 190 | 13º andar  
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22250-900  
55 (21) 3799-5445  
[www.fgv.br/direitorio](http://www.fgv.br/direitorio)

Thomaz Pereira • Diego Werneck Arguelles •  
Guilherme da Franca Couto Fernandes de Almeida

SUPREMO em NÚMEROS

# Quem decide no Supremo?

Tipos de decisão  
colegiada no tribunal  
(1988-2018)

volume  
VIII

 FGV DIREITO RIO

EDIÇÃO FGV Direito Rio  
Obra Licenciada em Creative Commons  
Atribuição – Uso Não Comercial – Não a Obras Derivadas



Impresso no Brasil  
Fechamento da 1ª edição em setembro de 2020  
Este livro consta na Divisão de Depósito  
Legal da Biblioteca Nacional.

*Este material, seus resultados e conclusões são de responsabilidade dos autores e não representam, de qualquer maneira, a posição institucional da Fundação Getúlio Vargas / FGV Direito Rio.*

*Coordenação:* Rodrigo Vianna, Sérgio França  
e Nathasha Chrysthie

*Capa:* Aline Martins – Sem Serifa

*Imagens da capa:* Yuri Ikeda [CC BY-SA 4.0], Wikimedia  
Commons e Mariordo (Mario Roberto Durán  
Ortiz) [CC BY-SA 4.0], Wikimedia Commons

*Diagramação:* Aline Martins – Sem Serifa

*1ª revisão:* Daniele Gullo

*2ª revisão:* Erika Alonso

#### Dados internacionais de Catalogação na Publicação

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

---

Pereira, Thomaz

VIII Relatório Supremo em Números : Quem decide no Supremo? : tipos de decisão colegiada no tribunal / Thomaz Pereira, Diego Werneck Arguelhes, Guilherme da Franca Couto Almeida. - Rio de Janeiro : FGV Direito Rio, 2020.

144 p. : il.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-86060-05-8

1. Brasil. Supremo Tribunal Federal. 2. Poder judiciário - Brasil. 3. Juízes - Decisões. 4. Processo decisório. I. Arguelhes, Diego Werneck. II. Almeida, Guilherme da Franca Couto. III. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. IV. Título.

CDD – 341.419

---

Elaborada por Amanda Maria Medeiros López Ares - CRB-7/1652

# Sumário

1. Introdução	13
---------------	----

## PARTE 1. A atenção decisória do Supremo Tribunal Federal

2. Método	25
2.1 Períodos	35
3. Panorama geral	37
4. Decisões monocráticas	51
5. Resultados por tipo	59
6. Decisões unânimes e majoritárias	65

## PARTE 2. Análises exploratórias

7. Ramos do Direito	75
8. Partes mais frequentes	83
9. Federação	87
10. Tipos por classe processual	91
11. Divisão por períodos	95
11.1 Primeiro período (1988-1997)	95
11.2 Segundo período (1998-2006)	96
11.3 Terceiro período (2007-2017)	97
Conclusões	133
Sobre os autores	143



## Sumário Executivo

Neste relatório, propomos uma classificação dos processos do Supremo Tribunal Federal (STF) utilizando como critério a *atenção decisória* dispensada a eles pelos ministros. Esta classificação permite fazer uma análise da produção do tribunal, para além da divisão formal entre decisões monocráticas e colegiadas. No STF, muitos processos que, formalmente, são objeto de decisões colegiadas não refletem *interação presencial* e *atenção específica* por parte dos ministros – dois componentes essenciais para compor o grau máximo de *atenção decisória* que associamos à ideia de decisões colegiadas. É o caso de processos julgados em sessões virtuais ou decididos em “listas” com um grande conjunto de outros processos (pelo menos 20 outros processos, na nossa classificação). Em contraste a esse grande volume de casos, o número de processos que recebe análise específica e presencial do STF varia pouco ao longo dos anos, a despeito das muitas reformas processuais e administrativas realizadas para preservar e ampliar a capacidade decisória dos órgãos colegiados, o Plenário e as duas Turmas.

A partir da exploração dessa tipologia na base de dados do *Supremo em Números*, destacamos os seguintes resultados:

1. Processos que recebem decisões *presenciais* (e não virtuais) e *com análise específica* (e não “em lista”) são extremamente raros, configurando apenas 1% do total. Em contraste, pouco mais de 16% dos processos receberam decisões colegiadas em julgamentos virtuais ou “em lista” (o que significa, na nossa classificação, que o processo foi julgado pelo órgão colegiado no mesmo dia em que pelo menos 20 outros processos foram julgados pelo mesmo órgão).
2. A prevalência de processos decididos de forma presencial e com análise específica é muito maior nos processos do controle concentrado de constitucionalidade, onde representam 24,4% do total. Em contraste, apenas 0,36% dos recursos recebem uma decisão deste tipo.
3. Parece haver relação entre o número de processos devolvidos pelo regime da repercussão geral (processos de tipo 0, segundo nossa classificação) e processos decididos monocraticamente (processos de tipo 1), de forma que o crescimento de processos de um tipo gera uma redução no número de processos do outro tipo.
4. Também parece haver relação semelhante entre decisões de órgãos virtuais e decisões tomadas em lote, com o crescimento da primeira categoria sendo acompanhado por uma redução na segunda.
5. O maior grau de atenção dispensado aos processos tem reflexos em sua taxa de procedência. Nos processos que recebem análise específica e presencial, a taxa de sucesso das partes ativas tende a ser maior do que ocorre nos processos classificados nos outros tipos.

Na segunda parte deste relatório, há uma série de análises exploratórias que buscam atualizar dados publicados em relatórios anteriores do projeto *Supremo em Números*, mas detalhados com base na tipologia de atenção decisória em cada processo.





## Agradecimentos

Agradecemos a Ivar Hartmann pelo diálogo e auxílio na implementação e na elaboração das ideias desenvolvidas ao longo do relatório. Da mesma forma, este trabalho não seria possível sem o trabalho incessante da equipe técnica do projeto *Supremo em Números*, a quem agradecemos profundamente, em especial aos pesquisadores Fernando Correia Jr., engenheiro chefe do projeto, e Felipe Araújo.

Uma versão preliminar deste relatório foi apresentada no Seminário de Pesquisa da Fundação Getulio Vargas (FGV) Direito Rio, em dezembro de 2018 e no Workshop “*Mare incognitum*: desafios da pesquisa empírica sobre o STF”, em setembro de 2018. Agradecemos em especial aos comentários de Fernando Leal, Leandro Molhano Ribeiro, Julia Cani e Gabriela Gattulli, que contribuíram para corrigir e refinar as análises aqui desenvolvidas. Em um segundo seminário de pesquisa, realizado pela FGV Direito Rio em maio de 2020, recebemos críticas e sugestões valiosas de Fabiana Luci de Oliveira e Rogério Arantes. Finalmente, agradecemos a Luiz Fernando Gomes Esteves pela leitura cuidadosa e crítica de uma versão anterior do texto.



## 1. Introdução

O primeiro relatório do projeto *Supremo em Números* da FGV Direito Rio, intitulado *O Múltiplo Supremo*, foi publicado em 2011,<sup>1</sup> com dados de 1988 a 2009. O principal objetivo do texto era fazer um mapeamento inicial de padrões no acervo de processos do STF. Na realização desse mapeamento, e combinando os dados com características formais de diferentes procedimentos utilizados para acessar o Supremo, foram encontrados padrões que podiam ser interpretados como diferentes instituições, com características e talvez até mesmo lógicas decisórias distintas, funcionando dentro de um mesmo STF. A interpretação geral desses padrões foi feita a partir de uma divisão de três principais funções realizadas pelo tribunal: um Supremo *constitucional* (processos cujo objetivo central é a guarda da constituição), um Supremo *recursal* (recursos levados ao supremo por in-

---

1. FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego W. *Relatório Supremo em Números: o múltiplo supremo*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2011.

divíduos buscando uma resposta para seus conflitos concretos) e um Supremo *ordinário* (processo em que o tribunal atua como instância única de casos individuais).<sup>2</sup>

O 1º Relatório também fazia uma exploração inicial dos possíveis efeitos Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004 (a “Reforma do Judiciário”) e legislação processual posterior sobre o volume de casos ingressando no tribunal. Os dados iniciais permitiam pensar em diferentes formas pelas quais cada um dos “Supremos” reagia a essa variação no número e tipo de casos ao longo do tempo. Em 2013, com a publicação do 2º relatório – *O Supremo e a Federação*<sup>3</sup> –, essa descrição inicial foi complementada por nova dimensão de análise, com dados desagregados para cada um dos diferentes estados-membros da federação.

Dialogando com as categorias e as preocupações desses dois relatórios iniciais, este relatório do *Supremo em Números* procura atualizar alguns aspectos fundamentais dos mapeamentos iniciais feitos nos dois primeiros relatórios. Com dados até 2018, pretendemos observar como o comportamento dos processos no STF, considerando os seus papéis de tribunal constitucional, recursal e originário, vem se desenvolvendo após mais de uma década da implementação das principais inovações da Reforma do Judiciário. Nesse sentido, procuramos atualizar em algumas dimensões o mapeamento realizado em *O Múltiplo Supremo*, incluindo também as desagregações por estados da Federação que eram a tônica do 2º relatório do projeto, *O Supremo e a Federação*.

O objetivo principal deste relatório, porém, é diferente dos anteriores. Nosso foco aqui é categorizar processos a partir dos tipos de decisões neles tomadas, aprofundando diagnósticos anteriores por meio de

---

2. No 1º Relatório, a categoria do Supremo “ordinário” funcionava também como categoria residual, abrangendo conjuntos menores de processos de tipos que não se encaixam na lógica das outras duas categorias.

3. FALCÃO, Joaquim; ABRAMOVAY, Pedro Vieira; LEAL, Fernando A. R.; HARTMANN, Ivar A. *II Relatório Supremo em Números: o supremo e a federação*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2013.

uma nova dimensão de análise: *a colegialidade das decisões do Supremo*. Construimos categorias para observar essa dimensão da atuação do STF em uma perspectiva não binária e gradual, para além da distinção entre “decisões monocráticas” (tomadas por um só ministro) e “decisões colegiadas” (tomadas formalmente por uma das Turmas ou pelo Plenário do tribunal). Por trás do que chamamos de decisões “colegiadas” do tribunal no debate público, há conjuntos de decisões que, embora tenham em comum algum tipo de votação coletiva, são diferentes entre si em várias dimensões relevantes.

O STF toma decisões em contextos institucionais variados, ainda que todos estejam ligados a uma única instituição do ponto de vista jurídico e formal. Nos últimos anos, a divisão entre contextos decisórios que podemos chamar de *colegiados* e *individuais* se tornou uma das principais ferramentas de análise e crítica dessas variadas formas de decisão. Uma nova agenda de pesquisa foi aberta, na última década, com a constatação de que apenas uma pequena parcela das decisões que chegam ao tribunal é objeto de uma decisão pelo plenário ou pelas turmas.<sup>4</sup> De lá para cá, estudos variados têm atacado diferentes aspectos desse fenômeno. Como a proporção de decisões individuais/colegiadas tem se alterado ao longo do tempo, e como essa transformação tem se expressado em diferentes espécies processuais?<sup>5</sup> Quais reformas, quais regras formais e quais comportamentos informais dos ministros contribuíram para a progressiva consolidação

---

4. Ver VERÍSSIMO, Marcos Paulo. A Constituição de 1988 vinte anos depois: suprema corte e ativismo judicial “à brasileira”. *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 407-440, 2008; FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo; ARGUELHES, Diego W., O Supremo Tribunal Processual. In: MARTINS, Ives G. S.; ROSSET, Patrícia; AMARAL, Antonio Carlos R. (coord.) *Estudos: Direito Público*. São Paulo: Lex, 2013. p. 299-309.

5. ARGUELHES, Diego W.; HARTMANN, Ivar Alberto. A monocratização do STF. *JOTA*, 2014. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-monocratizacao-do-stf-03082015>. Acesso em: 7 abr. 2020. HARTMANN, Ivar Alberto; FERREIRA, Livia S. Ao Relator, tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo. *Revista Opinião Jurídica*, v. 13, n. 17, p. 268-283, 2015.

desse quadro?<sup>6</sup> Quais mecanismos de controle o colegiado possui, de que maneira são utilizados e qual sua eficácia – e, inversamente, quais mecanismos os ministros possuem para evitar o controle do colegiado?<sup>7</sup> Quais as implicações normativas do poder de decisão individual para debates sobre a legitimidade de um tribunal que sempre foi imaginado e justificado como instituição colegiada?<sup>8</sup>

Esse relatório procura oferecer dados descritivos que contribuam para esse tipo de debate, construindo um mapa mais complexo e preciso da individualidade/colegialidade nas decisões do STF. Saindo das discussões acadêmicas e ganhando o debate público, a distinção formal entre “decisões colegiadas” (tomadas por vários ministros) e “decisões individuais” (tomadas monocraticamente, por um só ministro) vem sendo adotada inclusive em falas institucionais, da Presidência do STF, como um indicador de progresso ou melhora na qualidade da atuação do tribunal.

Nesse sentido, por exemplo, os relatórios estatísticos anuais do STF destacam o crescente número de decisões colegiadas, em relação a anos anteriores, em termos absolutos e relativos.<sup>9</sup> No texto de abertura do Relatório *Supremo Tribunal Federal 2019 – 1º semestre*, o Presidente do STF, ministro Dias Toffoli, observou:

6. ARGUELHES, Diego W.; RIBEIRO, Leandro M. O Supremo individual: mecanismos de atuação direta dos ministros sobre o processo político. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 46, p. 121-155, 2015. ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. Onze ilhas ou uma ilha e dez ilhéus? A presidência do STF e sua influência na atuação do Tribunal. *Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 1, p. 129-155, 2020.
7. FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego W. Onze Supremos: todos contra o plenário. In: FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W.; RECONDO, Felipe (Orgs.). *Onze Supremos: o Supremo em 2016*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017. p. 20-28.
8. ARGUELHES, Diego W.; RIBEIRO, Leandro M. Ministrocrazia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. Dossiê STF em discussão. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, n. 1, p. 13-32, 2018.
9. PONTES, Felipe. Toffoli critica ataques e diz ser “natural” que STF não agrade a todos. *Agência Brasil*, Brasília, 10 dez. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-12/toffoli-critica-ataques-e-diz-ser-natural-que-stf-nao-agrada-todos>. Acesso em: 6 jul. 2020.

O atual acervo da Corte é um dos menores desde a Constituição de 1988: são 35,8 mil processos em tramitação. Apenas neste semestre, foram proferidas 57,4 mil decisões, entre monocráticas e colegiadas. **Foram 7,9 mil decisões colegiadas** – proferidas pelas Turmas e pelo Plenário – perfazendo uma média de mais de 3.300 processos por mês, números que demonstram o empenho da Corte no sentido da colegialidade, fundamental à segurança jurídica.<sup>10</sup> (grifos nossos)

Referindo-se a dados do 2º relatório de 2019, o ministro Dias Toffoli mais uma vez destacou a “colegialidade” como um indicador importante da produtividade da instituição. O ministro observou que, ao longo de todo o ano de 2019, o STF teria proferido 16,6 mil decisões colegiadas – número que seria 20% superior ao de 2018.<sup>11</sup> Contudo, nem todas as decisões formalmente colegiadas expressam, na prática, um mesmo tipo de interação entre os ministros. No relatório de 2019.1, por exemplo, o STF desagrega as sessões do plenário e das turmas em “presenciais” e “virtuais”.<sup>12</sup> De fato, o plenário virtual vem se tornando, em termos quantitativos, um espaço decisório central no STF, e têm sido incorporado nas avaliações que a instituição faz de sua produtividade.<sup>13</sup> Mesmo levando em consideração a maior celeridade de sessões virtuais, o número médio de decisões por sessão salta aos olhos: segundo os dados fornecidos pelo tribunal para o primeiro semestre de 2019, as 7,9 mil decisões colegiadas foram tomadas em

- 
10. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Supremo Tribunal Federal 2019: 1º semestre*. Brasília, p. 5, Jul. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/relatorio1sem2019.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2020.
  11. PONTES, op. cit. Embora o 2º relatório fosse inédito no momento da fala do ministro aqui citada, ele hoje se encontra disponível em: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Relatório de atividades 2019*. Brasília, 2020. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/anexo/2020\\_01\\_24\\_13.08\\_RelatoriodeAtividades2019\\_completo.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/anexo/2020_01_24_13.08_RelatoriodeAtividades2019_completo.pdf). Acesso em: 6 jul. 2020. Vale notar que o número de decisões colegiadas é ligeiramente maior do que mencionado no discurso de Dias Toffoli, chegando a quase 18 mil.
  12. Ver nota 10, supra.
  13. ESTEVES, Luiz Fernando G.; RECONDO, Felipe. A pauta de Toffoli em 2019: transparência, eficiência e previsibilidade? *JOTA*, 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/a-pauta-de-toffoli-em-2019-transparencia-eficiencia-e-previsibilidade-10072019>. Acesso em: 7 abr. 2020.

um total de 141 sessões de julgamento<sup>14</sup> dos órgãos colegiados, perfazendo uma média de 56 processos por sessão de julgamento.

Nas análises sobre a produtividade, bem como em debates sobre a alocação interna de poder no tribunal, é preciso levar em conta as diferentes formas pelas quais os ministros decidem *coletivamente, mas não necessariamente com interação física, em tempo real, e com atenção individualizada a cada caso*. Nesse cenário, a simples distinção formal entre decisões “colegiadas” e “individuais” é insuficiente para dar conta de todas as dimensões pelas quais os ministros do STF interagem ou não para exercer poder sobre os casos submetidos à jurisdição do tribunal, sobretudo considerando transformações recentes na dinâmica decisória interna da corte. Entre os dois polos extremos da distinção formal entre decisões “colegiadas” e “individuais”, uma série de variações podem ser encontradas com relação ao que chamamos aqui de *atenção decisória* do STF. A atenção decisória expressa o grau de engajamento dos seus ministros na solução de um caso. É possível haver processos que, embora formalmente colegiados, contaram com uma atenção decisória relativamente baixa de outros ministros além do relator; no limite, seriam processos colegiados em um sentido puramente formal, mas não em um sentido substantivo.

Para tentar dar conta desse fenômeno e contribuir com um debate mais preciso sobre o funcionamento e a eventual reforma do Supremo, criamos categorias mais finas para analisar variações na “atenção decisória” do tribunal com relação aos processos que decide. Essa variável pretende capturar o investimento de recursos institucionais do tribunal no enfrentamento de uma dada questão submetida à sua jurisdição. Nesse sentido, “atenção decisória do tribunal” não é uma metáfora, nem envolve algum tipo de personificação da instituição. Trata-se de uma tentativa de capturar uma variação do investimento dos ministros na tomada de decisões – ainda que, no fim das contas, todas essas decisões vão ser formalmente atribuídas à instituição

---

14. Excluímos do cômputo duas sessões solenes do plenário.

“Supremo Tribunal Federal”. Na construção dessa categoria, partimos das premissas de que a *atenção decisória* aumenta com (1) *colegialidade* ou não da decisão; (2) *presença física* ou não dos ministros na tomada de decisão; e (3) *análise específica* do processo pelos ministros, em contraste com análises agregadas e simultâneas de um grande conjunto de casos. Na próxima seção, discutiremos em mais detalhes a metodologia do trabalho e a construção do indicador de “atenção decisória”, incluindo as quatro categorias de decisões que nortearão a análise e classificação dos processos.

Ao longo deste relatório, oferecemos algumas interpretações e levantamos pontualmente algumas hipóteses para explicar alguns padrões e transformações que consideramos relevantes. Essas interpretações e hipóteses aqui levantadas a partir dessa primeira exploração dos dados não exaurem os debates que esperamos que este relatório contribua para promover. Estudos empíricos do STF ganham cada vez mais sofisticação técnica na comunidade acadêmica brasileira.<sup>15</sup> Mesmo diante desse crescente arsenal metodológico, porém, ainda precisamos de dados descritivos e diagnósticos básicos sobre diversos aspectos do funcionamento do STF. Nesse sentido, os dados e categorias propostas neste relatório podem ampliar os termos do debate atual, conectando a agenda de pesquisa sobre poderes individuais e colegialidade com novos dados e novas categorias que possam agregar ao debate público sobre esses temas, tanto verticalmente quanto horizontalmente.

Verticalmente, como em outros relatórios do *Supremo em Números*, incluímos todas as espécies processuais, para além das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) e Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs),

---

15. DA ROS, Luciano. Em que ponto estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. In: ENGELMANN, F. (Org.). *Sociologia política das instituições judiciais*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017. p. 57-97. ARANTES, Rogério; ARGUELHES, Diego W. O Estado da Arte da Pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal. In: MAFEI, Rafael; FEFERBAUM, Marina. (Coord.). *Metodologia da pesquisa em direito*. São Paulo: Saraiva, 2019.

que já vêm sendo bastante estudadas pela literatura. Assim, procuramos incluir elementos empíricos novos em discussões há anos enfrentadas pela área. Horizontalmente, pretendemos contribuir com a análise desses dados a partir da classificação de “atenção decisória” para além da distinção entre decisões colegiadas e monocráticas. Nessa dimensão, a ideia é desagregar os componentes de uma agenda já consolidada, aumentando a sua aderência ao funcionamento e desenho institucional do Supremo, e permitindo um debate mais preciso sobre os efeitos de reformas legislativas e de gestão processual voltadas à preservação da atenção dos ministros para o julgamento de temas particularmente relevantes.

Fazemos aqui análises a partir de tendências gerais que apresentam apenas uma visão parcial do fenômeno. É perfeitamente possível que, ao enfocarmos casos específicos, decisões que, na nossa categorização, contrariam com máxima atenção sejam, na verdade, casos em que os ministros apenas seguiram o relator, sem qualquer discussão substantiva dos fatos ou argumentos em jogo. Da mesma forma, é possível que mesmo decisões formalmente monocráticas se liguem, informalmente, a uma rede de interações e convergências substantivas entre os ministros – alinhamentos extraprocessuais que sustentariam a decisão individual, ainda que essas interações e convergências não apareçam nas câmeras da TV Justiça, nos andamentos processuais, ou nas páginas dos jornais.<sup>16</sup> Vale enfatizar, portanto, os limites que estipulamos para o indicador de “atenção decisória” aqui proposto, que, como toda generalização, é tão necessária para uma

---

16. Nesse sentido, por exemplo, ao identificar um alto grau de consenso e a formação de blocos de votação aparentemente estáveis em ADIs e ADPFs no Supremo, Silva observa que, embora a recorrente imagem das “onze ilhas” presuma que temos “um tribunal com graves dificuldades para coordenar as ações de seus integrantes e, por isso, especialmente propenso ao dissenso”, a fragmentação decisória não necessariamente corrobora essa visão. Ao contrário, “[é] a existência de consensos prévios, amplos e estáveis que permite a delegação, aos relatores, de determinados poderes, normalmente restritos a juízos de admissibilidade, mas, recentemente, estendidos a juízos de mérito.” SILVA, Jefferson Mariano. Mapeando o Supremo: as posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012-2017). Dossiê STF em discussão. *Novos Estudos CE-BRAP*, v. 31, n. 1, p. 51, 2018.

análise quantitativa quanto reducionista se comparada a um olhar mais qualitativo sobre casos específicos.

O restante deste trabalho se encontra dividido em duas partes. A primeira parte (“Medindo a atenção decisória no STF”) explica a construção das categorias de atenção decisória e descreve a forma como esse indicador se comporta ao longo de diversos recortes temáticos, procedimentais e temporais. Nessa parte, mostramos como a adoção de uma dicotomia formal entre decisões monocráticas e colegiadas obscurece diferenças importantes na forma pela qual o tribunal lida com diferentes processos. Dentro do conjunto de processos com decisões formalmente colegiadas, há decisões tomadas em contextos decisórios bastante distintos em termos do engajamento dos ministros. Essas diferenças entre graus de atenção se expressam em padrões previsíveis, ao longo do cruzamento dos dados.

A segunda parte (“Análise exploratória”) não se organiza em torno de argumentos ou hipóteses preestabelecidos. É composta por uma série de análises exploratórias, que têm como objetivo atualizar e aprofundar dados publicados em relatórios anteriores, ajustando essas perguntas e diagnósticos prévios à luz da tipologia aqui proposta. Os dados reunidos na segunda parte permitirão que outros pesquisadores, eventualmente interessados nos tópicos específicos cobertos pela análise exploratória, observem os resultados da aplicação do nosso indicador de atenção decisória a outras dimensões da atuação do STF.



PARTE 1

A atenção decisória  
do Supremo  
Tribunal Federal



## 2. Método

O objetivo deste relatório é mapear o grau de engajamento do STF – em suas manifestações individuais e colegiadas, virtuais e presenciais – na tomada de decisão de diferentes processos. Para mapear padrões de utilização desses diferentes contextos decisórios, dividimos os processos em função de uma série de fatores, como classe processual, estado de origem, partes, órgão julgador e período. Para esse fim, criamos uma classificação das formas de atuação e decisão do tribunal em um dado processo. Partimos da premissa de que estas diferentes categorias expressam graus diferentes de *atenção decisória institucional* a um dado processo para a tomada de decisão – de processos devolvidos pelo regime da repercussão geral (Tipo 0), até processos decididos presencialmente por um órgão colegiado do tribunal (tipo 3) e que, portanto, receberam a atenção máxima possível em termos dos recursos decisórios disponíveis na estrutura formal da instituição.

- **Tipo 0** – Processos que foram *devolvidos pelo regime da repercussão geral*, e nos quais não houve, até o momento da classificação, qualquer tipo de decisão monocrática ou colegiada por parte do tribunal.

Presumivelmente, esse é o tipo de processo que recebe a menor atenção por parte do STF, já que, uma vez declarada a devolução, nenhum outro movimento ocorrerá nele. O processo não terá seguimento no STF, devendo ser sobrestado na origem até a resolução da questão para a qual foi reconhecida repercussão geral, que ocorrerá em outro processo. A questão jurídica de fundo em cada um desses processos é particularmente relevante e, quando for decidida, o pronunciamento sobre ela fixado formalmente em uma *tese* será, de fato, uma manifestação colegiada concreta do órgão julgador mais relevante do STF, o seu plenário. A partir dessa decisão colegiada, as cortes inferiores devem aplicar o entendimento estabelecido pelo STF aos processos que se encontram sobrestados pelo regime da repercussão geral, estando sujeitos ao controle recursal monocrático em caso contrário.

- **Tipo 1** – Processos onde houve *apenas decisões monocráticas*.

Esses processos não receberam, até o momento da classificação dos dados,<sup>17</sup> atenção decisória de nenhum dos órgãos colegiados do STF. Embora envolvam investimento de tempo e recursos por parte das equipes dos ministros, em termos comparativos, esse investimento ficará restrito ao próprio gabinete. Ou seja, nesses processos, após a decisão monocrática, não houve (até o momento final do recorte da base) pronunciamento do órgão colegiado sobre essa decisão inicial do relator e/ou julgamento colegiado sobre o mérito do processo.

---

17. Quando a classificação usada no presente relatório foi gerada, a base do *Supremo em Números* estava atualizada até outubro de 2019. Assim, se um processo recebeu uma decisão colegiada até outubro de 2019, sua classificação refletirá essa realidade. O ano final do recorte se refere ao ano de protocolo máximo dos processos e foi escolhido por ser o último ano para o qual continhamos todas as informações no momento da geração dos dados.

- **Tipo 2** – Nesta categoria, estão os processos que contam com *decisões colegiadas, mas apenas em sessões virtuais ou em julgamento por lote*.

Identificamos as sessões virtuais pela presença de uma de duas características: a) a presença da expressão “sessão virtual” no metadado que captura o extrato de ata ou b) a indicação de que o processo foi julgado pelo plenário virtual. Embora seja possível avaliar a condição “a” para o período completo, os dados a respeito da condição “b” se encontram disponíveis a partir da implementação do plenário virtual (cuja competência foi posteriormente alargada para além das hipóteses de sua criação). De todo modo, o uso de uma disjunção garante a captura dos processos julgados virtualmente, independentemente do período em que foi realizada a sessão de julgamento.

Definimos as decisões “em lote” como aquelas que foram tomadas em dias com mais de 20 decisões colegiadas por parte do tribunal. Esse critério é apenas uma aproximação. Definida assim, essa categoria pode tanto incluir casos que não foram decisões em lote (e.g., um caso avulso julgado com atenção individualizada em uma sessão que aprecia um lote com 20 outros processos), como pode também excluir casos que são efetivamente decisões em lote (e.g., um lote ou lista com 20 processos ou menos). Para nossos fins, considerando o grande volume de dados, essa aproximação cumpre o papel de aproximar o número verdadeiro de processos substantivamente colegiados (tipo 3, a seguir) e em lote. O número limite de decisões que precisavam ser tomadas, em um único dia, para que considerássemos um acórdão como parte de um lote foi fruto de análise exploratória das curvas que representam o número de processos em cada um dos tipos ao longo do tempo, conforme veremos a seguir. O uso dessa heurística sub-ótima se justifica pela inexistência de metadados sistemáticos que permitam capturar a distinção entre decisões tomadas em processos individuais e decisões tomadas em lote. Caso tivéssemos acesso a esse dado de forma confiável e censitária, seu uso seria recomendado.

- **Tipo 3** – Processos em que houve pelo menos uma decisão *presencial* e com *atenção individualizada* dos ministros na sessão.

Dentro das nossas premissas, esses são processos com pelo menos uma decisão colegiada “genuína”, aos quais os ministros do STF dedicam mais atenção na tomada de decisão. Essa categoria certamente inclui processos bastante diferentes entre si, em termos da qualidade da deliberação e dedicação dos ministros; em especial, o grau de confiança dos ministros no trabalho do relator pode gerar maior ou menor grau de engajamento com os fatos e argumentos envolvidos no caso.<sup>18</sup> Ainda que haja variações dentro dessa categoria, porém, essa classificação tem uma lógica comparativa. Parece seguro assumir, como regra geral, que processos decididos colegiadamente de forma *presencial* e *em sessões nas quais menos de 20 outros processos foram decididos*<sup>19</sup> tendem a ter recebido mais atenção por parte da estrutura decisória do tribunal. Estariam nesse lote, portanto, decisões em que o tribunal de fato se reuniu para deliberar colegiadamente sobre casos que envolviam questões jurídicas e/ou fáticas que exigiam a sua atenção para além da mera reafirmação de entendimentos consolidados.

A distinção entre processos de tipo 2 e tipo 3 procura refletir elementos concretos do funcionamento do tribunal, que expressam graus diferentes de engajamento dos ministros em cada caso. No caso dos julgamentos “em lista”, a observação das sessões do STF em que há julgamento desse tipo deixa evidente que, no máximo, os ministros discutem o processo apresen-

---

18. SILVA, Virgílio Afonso. “Um voto qualquer?” O papel do ministro relator na deliberação do Supremo Tribunal Federal. *Revista Estudos Institucionais*, v. 1, n. 1, p. 181-200, 2015. ALMEIDA, Danilo S.; BOGOSSIAN, André M. “Nos termos do voto do relator:” considerações acerca da fundamentação coletiva nos acórdãos do STF. *Revista Estudos Institucionais*, v. 2, n. 1, p. 263-297, 2016. SILVA, Virgílio Afonso. O relator dá voz ao STF? Uma réplica a Almeida e Bogossian. *Revista Estudos Institucionais*, v. 2, n. 2, p. 648-669, 2016. ALMEIDA, Danilo S.; BOGOSSIAN, André M. O delegacionismo no STF: uma tréplica a Virgílio Afonso da Silva. *Revista Estudos Institucionais*, v. 3, n. 2, p. 1393-1422, 2017.

19. Assim, era necessário não só que o processo tivesse sido julgado no mesmo dia que 20 outros processos, mas que ele tivesse sido julgado pelo mesmo órgão naquele dia.

tado pelo relator como representativo das (ou equivalente às) controvérsias objeto dos outros processos da lista. Nas decisões que caracterizam os processos de tipo 3, em contraste, *os ministros discutiram especificamente aquele processo* – ainda que, como já observado, seja sempre possível observar variações e problemas na qualidade ou consistência dessa discussão em termos substantivos.

Além disso, nas decisões que associamos ao tipo 3, os ministros *interagem presencialmente em tempo real*. Em processos decididos no plenário virtual, em contraste, não há interação ao vivo entre os ministros. Mais ainda, sequer há oportunidade institucional de interação de fato. No plenário virtual, o processo decisório adotado consiste basicamente em: (i) encaminhamento por meio eletrônico, pelo relator, da ementa, do relatório e do voto para os outros ministros do órgão colegiado; (ii) os demais ministros têm um prazo conjunto para apresentar seus votos; (iii) após esse prazo, todos os ministros que ainda não tiverem se manifestado serão considerados como se tivessem seguido o relator. Se, nos colegiados “presenciais” do tribunal, a palavra circula entre os ministros para que apresentem seus votos em tempo real, no plenário virtual não há oportunidade institucional de debate de fato.<sup>20</sup>

Entre os processos classificados como “tipo 3”, estão algumas das decisões mais famosas do STF, como o Habeas Corpus (HC) nº 82.424, em que se discutiu o crime de racismo cometido pelo editor Siegfried Ellwanger; a ADPF nº 54, sobre o aborto de fetos com anencefalia; a ADPF nº 132, sobre a união homoafetiva; e as ADCs nºs 43 e 44, sobre a possibilidade da execução da pena privativa de liberdade após a condenação em segunda instância. São decisões em que os ministros se reuniram presencialmente para decidir aquele processo de maneira individualizada.

---

20. Ver, p. ex., GOMES, Juliana Cesario Alvim. Opacidade do plenário virtual, Zika e censura nas escolas: obstáculo ou estratégia?, *JOTA*, 12 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/opacidade-plenario-virtual-zika-censura-escolas-12052020>. Acesso em: 8 jul. 2020.

## Diferentes critérios para definir decisões em lote no STF (1988-2018)

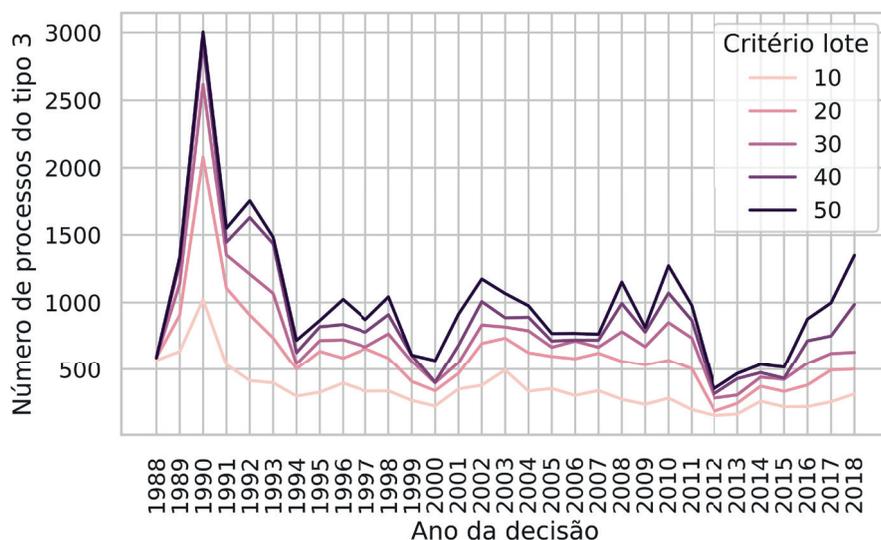


Gráfico 2.1 O número de processos do tipo 3 varia de acordo com o critério adotado para classificar decisões como sendo tomadas em lote.

Ao distinguirmos processos dos tipos 2 e 3, um critério importante foi o número de decisões que deveriam ter ocorrido no mesmo dia para que considerássemos que os acórdãos colegiados daquele dia e órgão como decisões “em lote”. O gráfico acima mostra como diferentes pontos de corte implicam diferentes números de decisões do tipo 3 a cada ano. Ao longo da maior parte do recorte, a única linha que se destaca das demais se refere ao ponto de corte de 10 processos, o que indica que esse número provavelmente é pequeno demais e incluiria, na definição do tipo 2, muitos processos que não são tomados em lote.<sup>21</sup> Nos últimos anos do recorte, há um descolamento entre as linhas refe-

21. Observa-se um pico elevado de decisões colegiadas do tipo 3 no ano de 1990. O pico ocorre de forma muito mais pronunciada quando o ponto de corte é definido em 20 ou mais processos na mesma sessão. A diferença entre as linhas do ponto de corte em 10 e 20 decisões na mesma sessão é, de longe, a maior em 1990, seguida pela distância entre as linhas do ponto de corte em 20

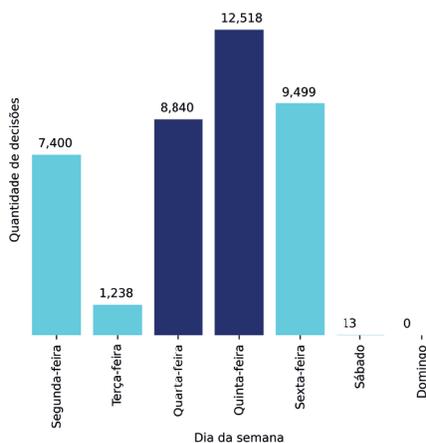
rentes aos cortes em 40 e 50 processos e as demais linhas, com um aumento daquelas. Isso pode indicar que esse critério é excessivamente estrito e está deixando de fora decisões que efetivamente foram tomadas em lote. Essas considerações nos levaram a eleger o ponto de corte em 20 decisões no mesmo dia como o melhor, ou seja, como aquele que minimiza o número de falsos positivos e falsos negativos com relação às decisões em lote. Essa linha de corte é, evidentemente, uma escolha. Fixá-la em 20, porém, é uma escolha que nos parece segura. Considerando o funcionamento típico do plenário e das turmas, é extremamente difícil imaginar como os ministros conseguiriam decidir um número próximo de 20 casos em uma única sessão sem que ao menos alguns desses processos tenham sido decididos conjuntamente.

A definição de alguns dos processos do tipo 2 em função da data do julgamento parte do pressuposto de que este dado é preciso. Caso os dados da base não reflitam a data do julgamento, esse erro impactará na estimativa de processos do tipo 2. Uma estratégia viável para estimar a qualidade desse dado é olhar para as datas de julgamento lançadas na base e os dias da semana: sabemos que o plenário se reúne às quartas e às quintas-feiras (a sessão de quinta-feira, embora recorrente, é chamada de “extraordinária”), e que as turmas se reúnem às terças-feiras. Muito embora decisões do tipo 2, por conta da possibilidade de julgamento em sessão virtual, possam ser tomadas fora dos dias em que ocorrem sessões presenciais, o mesmo não pode ser dito a respeito das decisões de tipo 3, que devem estar concentradas nas datas esperadas.

---

e 30. Isso sugere que o pico observado neste ano está sendo causado pela existência de muitas decisões em lotes pequenos, de tamanho entre 10 e 20 processos, na maior parte dos casos, e entre 20 e 30 processos, em uma proporção um pouco menor. Por que isso aconteceu em 1990? Uma especulação possível envolve a dinâmica da criação do Superior Tribunal de Justiça, em 1988. Antes da criação do STJ, o recurso cabível contra as decisões de segunda instância era o recurso extraordinário, que englobava as hipóteses de incidência dos contemporâneos recursos especial e extraordinário. Com a criação do recurso especial e a existência de hipóteses diferentes para o cabimento dos dois recursos, e a necessária realização do correspondente juízo de admissibilidade, é possível que tal reorganização de competências tenha resultado em um número extraordinariamente grande de processos prontos para julgamento no ano de 1990. Para testar essa hipótese, porém, seria necessária outra pesquisa.

Distribuição do número de decisões do plenário do STF na base por dia da semana (1988-2018)



Distribuição do número de decisões das turmas do STF na base por dia da semana (1988-2018)

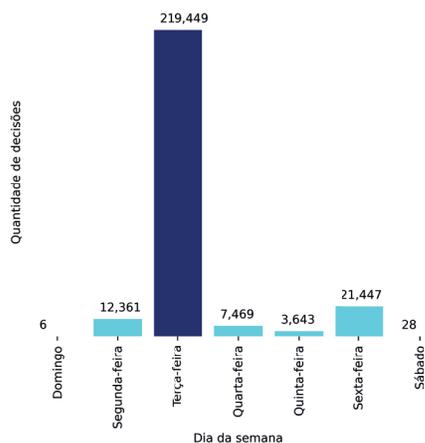


Gráfico 2.2 A distribuição das decisões tomadas pelos órgãos colegiados do STF por dia da semana indica a confiabilidade dos dados referentes à data de julgamento, já que, na maior parte dos casos, os julgamentos ocorrem nos dias das sessões semanais de cada um dos órgãos. Boa parte dos casos desviantes (em especial, o alto número de decisões tomadas em segundas-feiras pelo plenário) pode ser explicado por sessões extraordinárias.

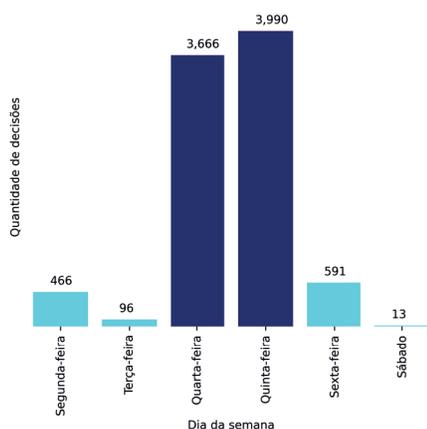
Os dados referentes ao plenário apresentam quantidades expressivas de casos com decisões tomadas em segundas e sextas-feiras. São datas inesperadas, considerando o funcionamento usual do Supremo. Além da possibilidade de erro na classificação dos processos no próprio sistema do tribunal, há uma explicação adicional (parcial) para esse resultado. O número elevado de processos nas segundas-feiras está majoritariamente concentrado no ano de 2007, quando, de fato, ocorreram múltiplas sessões extraordinárias do plenário neste dia da semana.<sup>22</sup> Na base utilizada neste relatório, 4.776 dos

22. Como pode ser observado no calendário disponível no site do STF: <http://www.stf.jus.br/portal/pauta/pesquisarCalendario.asp>. Acesso em: 7 fev. 2020.

7.400 processos com decisões do plenário em segundas feiras são do ano de 2007. A maioria dos processos restantes teve apenas decisões em recursos internos julgadas pelo plenário (2.321 decisões), uma categoria que, a priori, contém mais processos que podem ter sido julgados em lote ou de maneira virtual. O mesmo padrão se repete às sextas-feiras: 8.300 (87,38%) das 9.499 decisões do plenário que constam na base como tendo ocorrido neste dia da semana foram tomadas em recursos internos.

Dessa forma, os dados efetivamente lançados na base parecem se coadunar, de maneira geral e com desvios de pequeno porte, com a expectativa gerada pela observação das práticas institucionais da corte. Os desvios que detectamos com relação ao plenário podem ser explicados, em boa medida, por sessões extraordinárias documentadas pela própria corte ou pela prática de julgamentos em lote de recursos internos.

Distribuição do número de decisões colegiadas “reais” no plenário por dia da semana (1988-2018)



Distribuição do número de decisões colegiadas “reais” nas turmas por dia da semana (1988-2018)

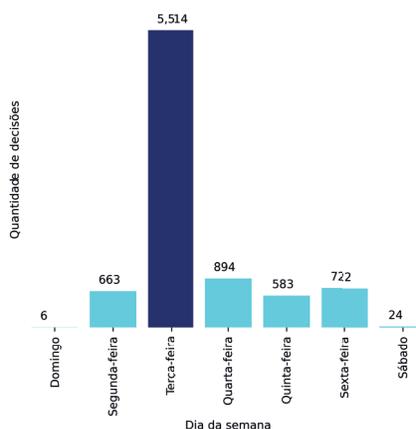


Gráfico 2.3 A maioria das decisões de tipo 3 se concentra nos dias de sessões presenciais dos órgãos colegiados, o que, novamente, indica que os dados são confiáveis.

Quando restringimos nossa análise aos processos de tipo 3, vemos que as decisões estão concentradas nos dias esperados. A maioria das decisões do plenário se encontra concentrada em quartas e quintas-feiras, enquanto a maioria das decisões das turmas se concentra nas terças-feiras.

Proporção de processos do tipo 3 por dia da semana

Domingo	0	0	0	0	0
Segunda-Feira	0.08	0.08	0.07	0.07	0.06
Terça-Feira	0.21	0.32	0.36	0.4	0.44
Quarta-Feira	0.31	0.26	0.23	0.22	0.21
Quinta-Feira	0.28	0.26	0.24	0.23	0.21
Sexta-Feira	0.11	0.09	0.08	0.08	0.08
Sábado	0	0	0	0	0
	10	20	30	40	50

Número de processos do tipo 3 por dia da semana

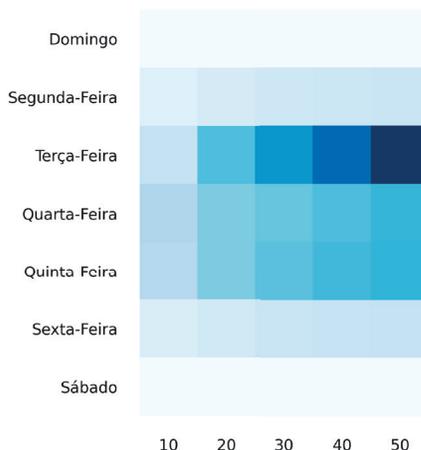


Gráfico 2.4 A proporção de processos de tipo 3 por dia da semana também pode ser usada para avaliar o critério adotado para o número de decisões que precisam ser tomadas no mesmo dia e pelo mesmo órgão para que essas decisões sejam consideradas como um lote. Os diferentes critérios de corte estão representados no eixo X dos mapas de calor acima.

Comparando os diversos pontos de corte possíveis para as decisões em lote, vemos elementos adicionais para rejeitar o estabelecimento da linha de corte em dez processos decididos na mesma sessão. Nos gráficos acima, vemos como a adoção dessa linha de corte poderia gerar um alto número de falsos negativos, já que parece improvável que apenas 20% das decisões colegiadas reais do STF sejam tomadas pelas turmas no dia de suas sessões ordinárias. Por outro lado, os pontos de corte mais altos, com uma concentração elevada das decisões nas turmas, podem incluir processos decididos em lote.

Novamente, a decisão entre estabelecer o ponto de corte em vinte ou trinta processos julgados na sessão não é simples. Mais uma vez, a análise exploratória dos dados, quando aliada à observação de que dificilmente mais de 20 decisões colegiadas “reais” podem ser tomadas por um único órgão em um mesmo dia, mostra a razoabilidade da opção metodológica realizada.

## 2.1 PERÍODOS

Ao longo deste relatório, veremos que esses quatro tipos diferentes de decisões possuem distribuições diferentes dentro do acervo do tribunal, variando também de maneira expressiva ao longo do tempo. Processos do Tipo 0, por exemplo, não existiam antes da entrada em vigor da EC nº 45/2004, que criou o requisito da repercussão geral. Da mesma forma, e de maneira mais geral, mesmo para as categorias que já existiam desde 1988, é possível perceber que uma série de mudanças legislativas, constitucionais e culturais moldaram a sua distribuição ao longo das últimas três décadas.

Nessa perspectiva, e partir dos padrões encontrados nos dados, dividimos nossa análise em três períodos distintos. O primeiro, de 1988 a 1997, retrata um STF em que as demandas repetitivas ainda não eram uma preocupação central, em particular nos primeiros anos do recorte. O segundo período, de 1998 a 2006, reflete um primeiro momento de preocupação com os recursos em massa, em que foram dados os primeiros passos em direção à EC nº 45/2004. O terceiro e último período, de 2007 a 2018, expressa uma fase de preocupação mais direta e intensa com a quantidade de recursos, o que parece estar relacionado ao desenvolvimento de filtros internos no processo decisório do tribunal e uma distribuição mais seletiva da sua atenção. Após a exposição de um panorama geral da distribuição do número de processos, por tipo, ao longo dos primeiros 30 anos da Constituição de 1988, faremos uma análise mais pormenorizada de cada um dos três períodos acima descritos.



### 3. Panorama geral

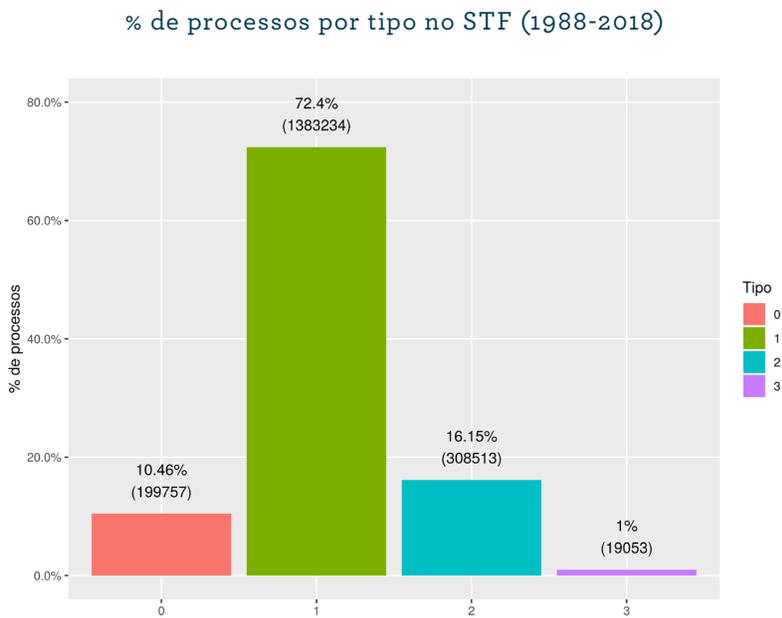


Gráfico 3.1 *Decisões monocráticas compõem 72,4% do total de processos do STF.*

O gráfico acima mostra a distribuição percentual dos processos por tipo. Nota-se que processos do Tipo 3, que ganham o maior grau de atenção por parte do tribunal e que são tipicamente considerados representativos da atuação esperada do tribunal no âmbito da comunidade profissional e na imprensa, compõem apenas 1% do acervo total. Processos do tipo 1, por sua vez, são de longe os mais frequentes, reforçando o diagnóstico do Supremo individual/monocrático, já documentado em diversos estudos anteriores. O gráfico acima, ao diferenciar decisões colegiadas virtuais e listas (tipo 2) e decisões colegiadas de fato (tipo 3), revela uma dimensão nova e potencialmente mais preocupante do problema. Não apenas o percentual de decisões colegiadas é muito baixo, mas, dentro dessa categoria, as decisões colegiadas em que houve efetiva e presencial atenção do plenário ou das turmas são também minoria. No STF, portanto, mesmo quando há uma decisão coletiva, a regra geral é que ela tenha sido tomada virtualmente ou em lote.

Categorizar todas essas decisões indiferentemente como “colegiadas” esconderia essa dimensão importante da realidade do tribunal, dando a impressão equivocada de que o STF decide com interação colegiada muito mais processos do que de fato é o caso. Destacar essa dimensão permite salientar que, de maneira geral, ao decidir como administrar seu acervo processual, o STF não está diante de uma escolha binária – “não decidir” (“filtrar”)/“decidir” –, nem mesmo de uma escolha entre “filtrar”/“decidir monocraticamente”/“decidir colegiadamente”. Na verdade, há uma matriz mais complexa de opções, que inclui uma subdivisão nas decisões colegiadas: “decidir colegiadamente em lote” ou “decidir virtualmente”/“decidir presencialmente e com atenção específica do colegiado”. A existência dessas múltiplas possibilidades, bem como a capacidade de o próprio tribunal controlar em alguma medida o que será incluído em cada uma delas, pode ajudar a compreender a postura do STF diante de propostas de diminuição de sua competência e de outras reformas institucionais que afetem o seu acervo.

## Tipos de processos do múltiplo supremo (1988-2018)

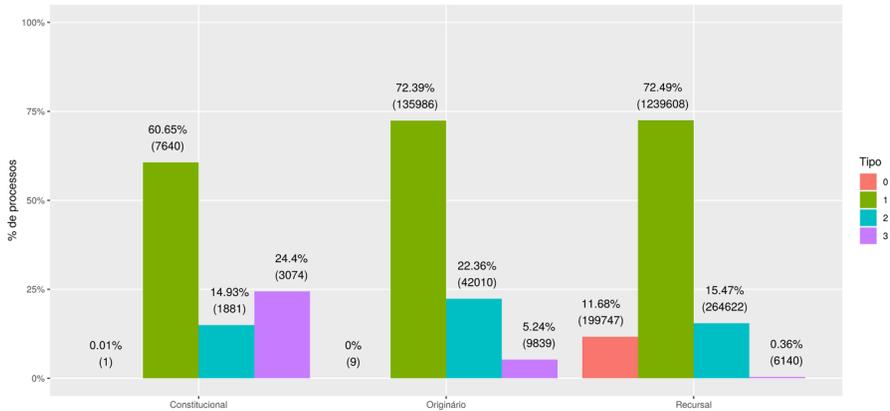


Gráfico 3.2 *Processos do tipo 0 são característicos do “Supremo Recursal”.*

Utilizando a classificação estabelecida no primeiro relatório *Supremo em Números*,<sup>23</sup> podemos perceber uma tendência do tribunal em investir atenção colegiada e presencial aos processos em que a garantia da Constituição é o objetivo principal.<sup>24</sup> Quando exerce esse tipo de competência, o STF toma decisões em sessão *colegiada presencial e individualizada* em 24,4% das vezes, com uma minoria de 14,93% das decisões sendo tomadas virtualmente ou em lote. Em contraste, os processos julgados pelo “Supremo Originário” – o que inclui, dentre outras coisas, os processos envolvendo foro especial por prerrogativa de função – alcançam esse nível máximo de atenção (presencial e individualizada) apenas 5,24% das vezes. Finalmente, os processos do “Supremo Recursal” contam com o menor grau de atenção decisória da instituição, chegando ao Tipo 3 apenas 0,36% das vezes. Além

23. FALCÃO et al, op. cit, 2011.

24. Nos termos utilizados no *I Relatório Supremo em Números*, essa categoria abrangeria Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão, Ações Declaratórias de Constitucionalidade, Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental e Mandados de Injunção.

disso, 11,68% dos processos dessa categoria são devolvidos às instâncias inferiores com fundamento na Repercussão Geral.<sup>25</sup>

### Processos por tipo no STF (1988-2018)

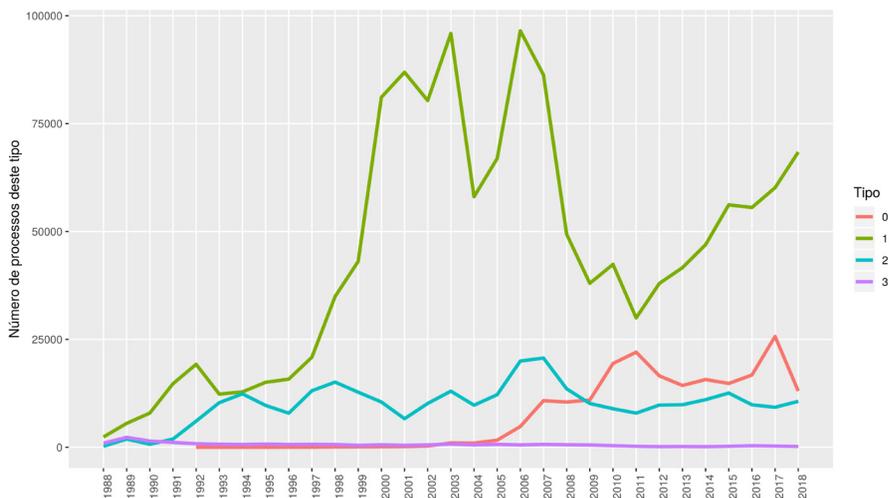


Gráfico 3.3 Após 2005, os processos de tipo 0 começam a crescer.

No gráfico acima, podemos observar a evolução de cada um dos tipos de processo no tempo, em termos absolutos. Há uma tendência de aumento no número de processos entre 1988 e 2001, em um primeiro momento, e outro movimento similar em 2011 e 2018. Apesar disso, o número de processos do tipo 3 permanece praticamente constante ao longo do tempo. Isso indica que esse grau de atenção dos ministros está, de alguma for-

25. Uma objeção possível envolve a inclusão de processos do tipo 0 no cálculo. Como esses processos não chegam a ser de fato decididos pelo STF, incluí-los poderia deflacionar indevidamente o número de processos do tipo 3. Em resposta a essa consideração, é importante frisar que, mesmo excluídos os processos de tipo 0, ainda subsiste uma diferença expressiva entre processos dos tipos 1, 2 e 3 nas diferentes competências, com processos do tipo 3 representando uma minoria em todos os casos: eles ainda são 24,41% no caso do recorte constitucional, 5,24% na competência originária e 0,41% na competência recursal.

ma, ligado a um conjunto limitado de recursos institucionais escassos, e que a disponibilidade desses recursos não acompanhou o crescimento no número total de processos. O STF parece ter sido bem-sucedido em “filtrar” processos (isto é, evitar que ingressem no tribunal) e em julgá-los de maneira que não exija a atenção coletiva e individualizada dos seus órgãos colegiados (plenário e turmas); para esses fins, utilizou-se o procedimento de julgamentos em listas e ampliou-se o alcance tanto de decisões monocráticas, quanto do alcance do plenário virtual. No entanto, mesmo com essas ferramentas de contenção da entrada de processos nas pautas dos colegiados, a capacidade de o STF julgar processos de maneira efetivamente colegiada (com grau máximo de atenção decisória, nos nossos termos) parece ter permanecido basicamente constante.

Este é um ponto particularmente importante para debates sobre a reforma do tribunal. Os dados sugerem que o desenvolvimento de novos e melhores filtros de entrada no Supremo ou em seus colegiados não garante, em si, que o tribunal poderá, então, tomar mais decisões efetivamente colegiadas. A capacidade do tribunal de decidir colegiadamente pode estar limitada por características do processo decisório que não têm a ver com o volume total de casos à espera de julgamento.<sup>26</sup> Entre os fatores que configuram essas limitações institucionais, poderíamos citar, por exemplo, o tempo limitado das sessões plenárias, bem como o número limitado dessas sessões ao longo do semestre de trabalho judicial.<sup>27</sup> Além disso, ainda

---

26. Nos últimos anos, análises sobre a pauta do tribunal começaram a mostrar que o plenário consegue resolver apenas uma pequena fração dos casos pautados para cada sessão. Ver ESTEVES, Luiz Fernando G. Supremo: um tribunal aparentemente eficiente? *JOTA*, 2016. Disponível em: [www.jota.info/stf/supra/supremo-um-tribunal-aparentemente-eficiente-29122016](http://www.jota.info/stf/supra/supremo-um-tribunal-aparentemente-eficiente-29122016). Acesso em: 7 abr. 2020. FALCÃO, Márcio. O que os números revelam sobre a pauta do Supremo em 2017. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/jota/2018/01/1947941-o-que-os-numeros-revelam-sobre-a-pauta-do-supremo-em-2017.shtml?origin=folha>. Acesso em: 7 abr. 2020.

27. ESTEVES, op. cit., 2020. PEREIRA, Thomaz. 714 processos para revolucionar o Supremo. *JOTA*, 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/714-processos-para-revolucionar-o-supremo-17052017>. Acesso em: 7 abr. 2020.

que haja estruturas nos gabinetes voltadas para a gestão e produção em massa de decisões monocráticas, esse tipo de processo consome, em alguma medida, tempo individual dos ministros. Assim, o tempo que cada ministro dedica ao julgamento monocrático (tipo 1) também consome um recurso institucional escasso e, portanto, limita a disponibilidade de cada ministro para se dedicar às deliberações colegiadas verdadeiras. Quanto aos limites institucionais da capacidade decisória colegiada do tribunal, é preciso considerar ainda o número de ausências de ministros em sessões colegiadas das turmas e do plenário do STF.<sup>28</sup>

Uma última ressalva importante diz respeito aos últimos anos do recorte. É de se esperar que, nesses casos, a proporção de processos do tipo 1 seja maior do que a proporção de processos dos tipos 2 e 3, já que é possível que processos classificados nesse estrato no momento da análise feita neste relatório ainda venham a receber, talvez no futuro próximo, uma decisão de mérito colegiada. Dessa forma, os últimos dois anos do recorte provavelmente sobrerrepresentam decisões de tipo 1 versus decisões dos tipos 2 e 3. Por outro lado, a base de dados já se encontra atualizada com decisões tomadas em 2019, fazendo com que esse impacto seja reduzido. De toda forma, para além da tendência apresentada nos últimos anos do gráfico, parece seguro afirmar que, à luz do que vem ocorrendo desde 2010, o tipo mais frequente é o tipo 1, seguido pelos tipos 0, 2 e 3.

---

28. DUARTE, Guilherme J. Ao menos dois ministros estão ausentes em 60% das decisões em plenário do STF. *JOTA*, 2018. Disponível em: [www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/columa-do-jota-dados/ao-menos-dois-ministros-estao-ausentes-em-60-das-decisoes-em-plenario-do-stf-16022018](http://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/columa-do-jota-dados/ao-menos-dois-ministros-estao-ausentes-em-60-das-decisoes-em-plenario-do-stf-16022018). Acesso em: 7 abr. 2020. As ausências podem limitar a capacidade decisória dos colegiados tanto na sua manifestação mais profunda e formal – ministros registrados como ausentes e que, portanto, não participam de sessões de julgamento de certos processos – quanto na sua versão informal – ministros que se ausentam de colegiado durante parte da sessão, seja durante as sustentações orais, seja durante o pronunciamento do voto de um ou mais de seus colegas.

### Processos por tipo no STF % do total (1988-2018)

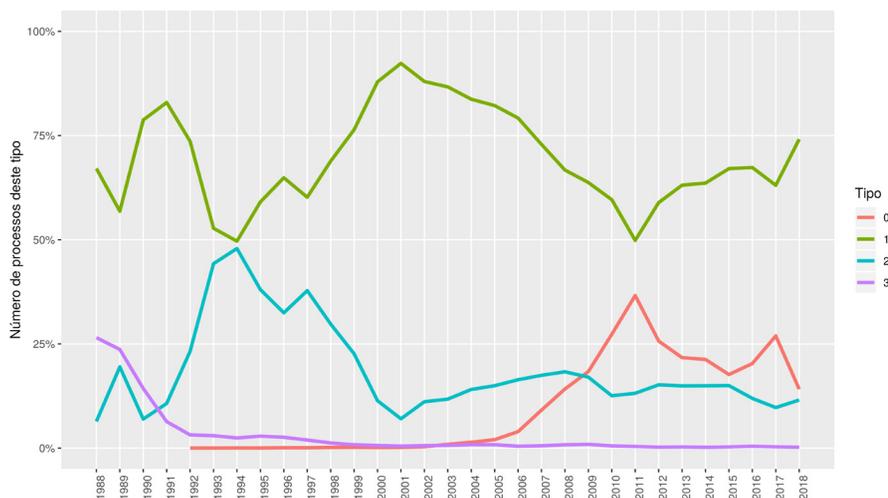


Gráfico 3.4 A partir de 2012, processos dos tipos 0 e 1 apresentam comportamentos opostos.

No gráfico, nota-se uma clara tendência de aumento dos processos do tipo 0 desde a criação da repercussão geral (criada pela a EC nº 45/2004, e regulada inicialmente apenas em dezembro de 2006 pela Lei nº 14.418/2006), atingindo um pico em 2011. Após esse período de crescimento inicial do tipo 0, há uma redução no número anual de decisões desse tipo até 2015. Essas variações parecem ser acompanhadas de reflexos na participação dos processos de tipo 1 entre 2005 e 2015 – parece haver algum tipo de “compensação” entre as tendências nos processos de tipo 0 e de tipo 1 (processos apenas com decisões monocráticas).

O comportamento das curvas revela alguns fenômenos que demandam explicação. O primeiro deles diz respeito à relação inversa entre o número de processos de tipo 0 e de tipo 1. Aparentemente, quanto mais processos de tipo 0, menos processos de tipo 1, e vice-versa. Esta tendência pode ser

observada tanto no período entre 2007 e 2011, onde processos de tipo 0 aumentam e são acompanhados por uma redução proporcional no número de processos de tipo 1, quanto no período entre 2012 e 2015, em que o inverso acontece, com um aumento do número de processos de tipo 1 e uma redução proporcional nos processos de tipo 0.

É possível identificar ao menos uma explicação plausível para esse fenômeno. Quando um processo chega efetivamente ao STF, há a expectativa de uma decisão. Essa decisão pode ser tomada em qualquer um dos contextos decisórios descritos no presente relatório. Pode ser uma decisão pela devolução à origem pelo regime da repercussão geral (tipo 0), pode ser uma decisão monocrática (tipo 1), pode envolver decisões virtuais ou em lote (tipo 2), ou mesmo ser tomada presencialmente por um órgão colegiado (tipo 3). Quando um processo é devolvido pelo regime da repercussão geral, não há mais a necessidade de que nenhuma outra decisão seja tomada pelo STF nos autos daquele processo. Como as decisões mais comuns são aquelas de tipo 1, a devolução de um número maior de processos reduz o número de processos que contam apenas com decisões monocráticas. Isto é, os processos “repetitivos” que são devolvidos quando há reconhecimento de Repercussão Geral quanto ao seu tema (tipo 0) talvez sejam, tipicamente e em sua maioria, os mesmos processos que, na ausência da Repercussão Geral, os ministros decidiriam fora dos órgãos colegiados por meio de decisões monocráticas.

Um outro fenômeno interessante revelado pelo gráfico acima é o fato de que, após um período inicial entre 2007 e 2011 no qual os processos de tipo 0 tornaram-se progressivamente mais frequentes, substituindo proporcionalmente processos de tipo 1 no acervo do tribunal, a tendência de crescimento se inverteu. A partir de 2012, o percentual de processos de tipo 1 começa a crescer (e, conseqüentemente, o percentual de processos de tipo 0 se reduz). Esse padrão é inesperado, considerando a lógica do regime da repercussão geral. A Repercussão Geral deveria diminuir a

necessidade de decisões monocráticas, substituindo as decisões tomadas de maneira individual em uma multiplicidade de processos por decisões colegiadas que seriam aplicadas pelos tribunais de origem aos processos neles sobrestados.

Uma hipótese que poderia explicar essa inversão envolve duas possíveis dimensões do funcionamento da repercussão geral ao longo do tempo. Uma primeira possibilidade é que este mecanismo, conforme permita a fixação de entendimentos que serão adotados pelos tribunais de origem para julgar recursos, tenha removido incentivos para o ajuizamento de recursos extraordinários discutindo questões pacificadas ou com repercussão geral reconhecida. Nesse caso, o aumento proporcional no número de processos de tipo 1 acompanharia um aumento proporcional na quantidade de processos relevantes, que veiculam questões não apreciadas anteriormente pelo tribunal.

Uma segunda possibilidade, não excludente, diz respeito apenas à própria gestão, pelos tribunais inferiores, dos processos com temas de Repercussão Geral reconhecida. Uma vez que o STF reconheça a repercussão geral de um recurso “paradigma” selecionado por um tribunal, os processos conexos ficam em princípio represados no respectivo tribunal de origem, aguardando a decisão do recurso “paradigma” pelo STF. Ou seja: com o tempo, mesmo que não cumpra a função de desencorajar recursos, a operação da Repercussão Geral tende a impedir que processos cheguem ao STF. Nesse sentido, é natural que os processos de tipo 0 – que foram devolvidos após chegarem ao STF, e não foram sobrestados nos tribunais de origem – diminuam com o tempo. Os dados representados acima não são suficientes para testar nenhuma dessas hipóteses, que devem ser exploradas em estudos futuros com dados das instâncias inferiores.

## Tipos de decisão colegiada no STF (1988-2018)

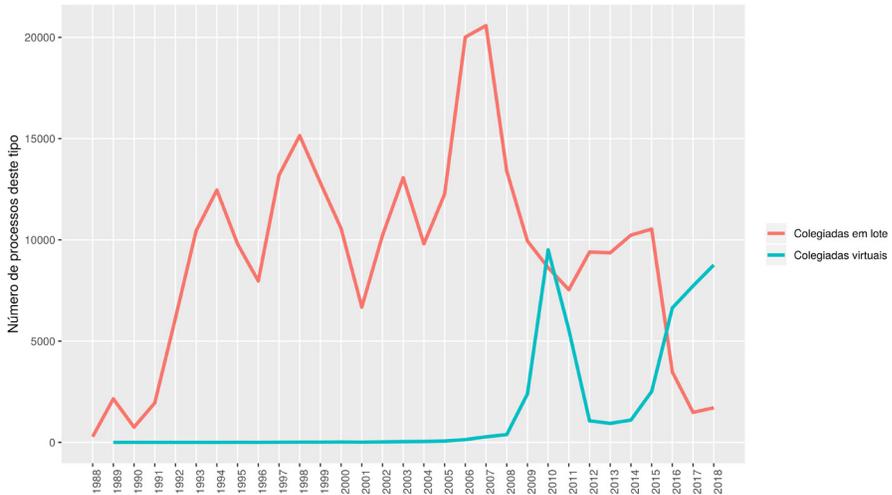


Gráfico 3.5 *Decisões colegiadas em lote começam a diminuir significativamente a partir de 2016.*

Analisando mais especificamente os processos tipo 2, no gráfico acima, procuramos desagregar tais decisões, de modo a distinguir processos com decisão *virtual* de processos com decisão *em lote*. É possível notar uma mudança na proporção desses dois tipos de processo ao longo dos anos. As decisões colegiadas virtuais só começam a ser possíveis a partir da implementação da Repercussão Geral, em 2006. As decisões colegiadas em lote, por sua vez, expressam uma prática mais antiga do tribunal. Chegam a seu pico em 2007 e, desde 2014, vêm paulatinamente perdendo espaço para as decisões colegiadas virtuais na composição dos processos de tipo 2. A relação inversa entre número de decisões colegiadas em lote e decisões virtuais pode ser vista em três períodos diferentes desde 2007. Em um primeiro momento, entre 2007 e 2010, há um crescimento brusco do número de decisões colegiadas virtuais, acompanhado por uma queda ainda maior

no número de decisões colegiadas em lote. Em um período posterior, entre 2010 e 2014, há uma queda no número de decisões colegiadas virtuais e um correspondente aumento no número de decisões colegiadas em lote. Finalmente, desde 2014, o crescimento expressivo na quantidade de decisões colegiadas virtuais é acompanhado por uma redução no número de decisões colegiadas em lote.

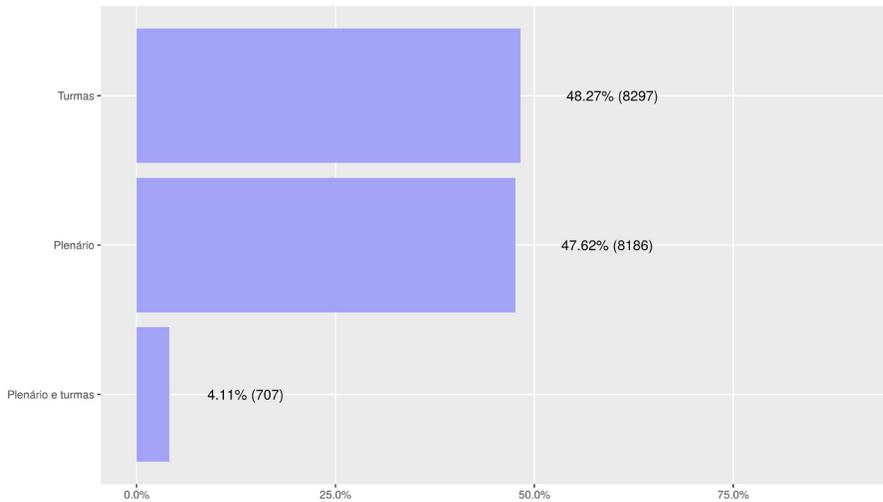
Em certo sentido, essa pode ser considerada uma consequência esperada das reformas introduzidas, na medida em que a repercussão geral de forma ampla e o plenário virtual em específico são mecanismos criados para lidar com processos repetitivos, um problema que anteriormente era enfrentado por meio da tomada de decisões em lote.<sup>29</sup>

O gráfico acima não fornece informações conclusivas quanto à forma pela qual o plenário virtual vem sendo utilizado pelo tribunal. Em que medida a maior parte das decisões ali tomadas continuam versando exclusivamente sobre a existência ou inexistência de repercussão geral? Ou em que medida questões mais simples, que antes teriam sido resolvidas por meio de julgamentos presenciais “em lista”, vêm sendo cada vez mais tomadas de forma virtual? Essa pergunta representa um caminho interessante para pesquisas futuras.

---

29. Ver, nesse sentido, COSTA, Alexandre Araújo; CASTRO, Pedro Ian Ramalho Luz. *Os julgamentos em lista no controle concentrado*. Trabalho em desenvolvimento apresentado no IX Encontro de Pesquisa Empírica em Direito, realizado entre os dias 5 e 9 de agosto de 2019. Os dados dos autores sugerem um crescente uso de julgamentos em lista, dentro e fora do plenário virtual, inclusive quanto a ADIs e ADPFs.

% de processos do tipo 3 por cada órgão  
colegiado do STF (2007-2018)



*Gráfico 3.6 Plenário e turmas, em separado, dividem quase iguais quantidades de processos de tipo 3. Apenas 4,11% dos processos de tipo 3 contém decisões tanto das turmas quanto do plenário.*

O gráfico acima mostra os órgãos responsáveis por processos do tipo 3. Para os nossos fins nesta pesquisa, como já discutido, consideramos decisões colegiadas “reais” aquelas tomadas em sessões presenciais colegiadas e em que não houve decisão em lote. São processos que, nos termos deste relatório, receberam a máxima atenção decisória dentro do processo interno do STF. De forma geral, a visualização permite observar que plenário e turmas em separado são responsáveis por quantidades muito parecidas de processos de tipo 3. Por outro lado, a interseção entre os dois conjuntos, composta por processos que receberam decisões colegiadas reais tanto do plenário quanto de uma das turmas, representa um percentual bem menor (4,11%).

### Processos do tipo 3 por cada órgão no STF (1988-2018)

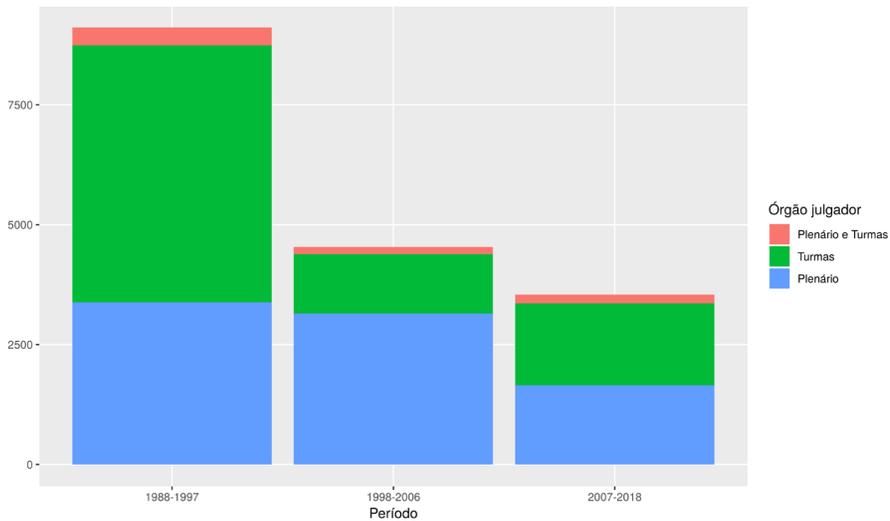


Gráfico 3.7 *A proporção de processos do tipo 3 com decisões colegiadas reais proferidas pelas turmas é maior no primeiro recorte.*

Desagregando as informações acima para cada um dos três períodos, percebemos uma tendência de queda no número absoluto de processos com decisões colegiadas reais, com a maior quantidade ocorrendo no primeiro período analisado, e números expressivamente menores nos períodos subsequentes. A redução é especialmente significativa na produção de decisões colegiadas reais pelas turmas: na primeira década da Constituição de 1988, as duas turmas produziram um conjunto de decisões que supera o número total de decisões colegiadas reais produzidas na década seguinte. É possível que o motor dessa diferença seja o fato de turmas terem passado a julgar mais de 20 processos em um só dia mais frequentemente na segunda década do que na primeira.



## 4. Decisões monocráticas

A classificação dos processos entre diferentes tipos se dá em função da natureza das decisões que ocorreram nele. Assim, processos de tipo 3 são aqueles nos quais foi tomada pelo menos uma decisão colegiada “real”, definida aqui como uma decisão tomada *presencialmente*, pelo plenário ou por uma das turmas, *em uma sessão em que menos de 20 processos foram julgados*. Isso não significa que, ao longo de sua história dentro do STF, um processo de tipo 3 não tenha sido objeto de outras decisões, de outros tipos. A ocorrência de uma única decisão colegiada “real”, nos nossos termos, é condição necessária e suficiente para o processo ser classificado como de tipo 3, independentemente da ocorrência ou não de outras decisões, de outras naturezas, no mesmo processo. Assim, por exemplo, será considerado de tipo 3 um processo que tenha seu mérito julgado presencialmente em uma sessão que julga menos do que 20 processos, mas que, em momento anterior de sua tramitação, tenha tido um pedido liminar julgado monocraticamente.

Na nossa classificação, portanto, é possível encontrar decisões monocráticas em processos de todos os quatro tipos. A presente seção se dedica a observar as características das decisões monocráticas em cada um dos quatro tipos de processos. Acreditamos que os padrões de citação originados em decisões monocráticas de cada tipo podem revelar características importantes da prática do tribunal, como exploramos ao longo dos gráficos que se seguem.

Número de monocráticas que citam precedentes do STF por ano (1998-2018)

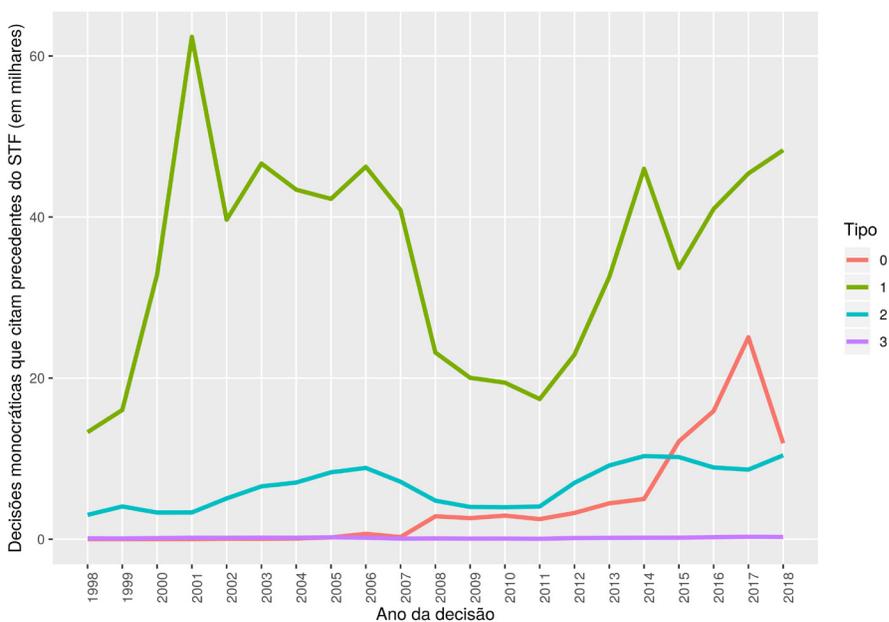


Gráfico 4.1 Neste gráfico, é possível perceber o aumento expressivo no número absoluto de decisões monocráticas de tipo 0 que citam precedentes e que cresceram consideravelmente a partir de 2005.

O Gráfico 4.1 representa o número de decisões monocráticas que citam precedentes, separado por tipos.<sup>30</sup> O gráfico acima pretende explorar de que forma as decisões monocráticas tomadas em processos de cada um dos 4 tipos se comporta com relação à citação de precedentes da corte. No gráfico, é possível perceber que, até o ano de 2001, há um grande aumento no número de monocráticas que citam precedentes no tipo 1, sendo o ano que alcança o maior número de decisões citantes em qualquer tipo. Após esse período, o número de decisões do tipo 1 que citam precedentes passou por um período de queda, voltando a crescer em 2012.

O número de decisões monocráticas do tipo 2 que cita precedentes se manteve razoavelmente constante ao longo do tempo. Por outro lado, decisões de tipo 0 que citam precedentes passaram a ser mais frequentes a partir de 2007 – ano em que, conforme notado na introdução, foi completada a reforma do judiciário iniciada com a EC nº 45 –, alcançando uma alta quantidade em 2017. É interessante reparar que a linha do tipo 3 se manteve constante durante toda a representação, sendo quase inexpressiva sua quantidade quando comparada ao número dos outros tipos. Apesar disso, deve-se considerar que o gráfico representa o número absoluto de decisões monocráticas com citação a precedentes. Logo, se o tipo tiver muito menos processos que os demais, o esperado é que tenha também uma quantidade menor de citações a precedentes. Como visto anteriormente, as decisões de tipo 3 representam apenas 1% das decisões do STF.

Essa é uma dimensão potencialmente importante para se compreender a existência e o exercício de prerrogativas de atuação e decisão alocadas de forma individual e descentralizada aos ministros do Supremo.<sup>31</sup> É

---

30. Excepcionalmente, no caso desse gráfico e dos seguintes usamos um recorte diferente, entre 1998 e 2018. Fizemos isso por conta da maior exatidão que obtivemos na identificação de citações neste período.

31. Arguelhes e Ribeiro, 2018.

fundamental diferenciar entre situações em que ministros individuais atuam como “filtros”, extinguindo ações que não merecem a atenção do colegiado, de situações em que atuam como verdadeiras extensões do plenário, atuando com seus agentes delegados, reafirmando entendimentos colegiados consolidados na jurisprudência do STF em casos individuais repetitivos que apenas requerem a sua aplicação. Há ainda uma terceira categoria, mais rara e mais problemática: ministros proferindo decisões monocráticas em casos em que não há precedentes do STF que embasem a decisão. São situações em que ministros atuam independentemente de um pronunciamento relevante e prévio do colegiado, que pode inclusive se pronunciar em sentido oposto sobre a questão no futuro. Compreender em que medida a individualização do poder de decisão no Supremo ocorre em cada uma dessas categorias – e de que forma cada uma delas se relaciona com os diferentes tipos de processos mapeados no presente relatório – é uma tarefa relevante, que tem o potencial de clarificar aspectos importantes do atual desenho institucional do STF.

Infelizmente, porém, os dados acima não são suficientes para indicar em qual categoria se enquadram as decisões monocráticas de cada tipo. Por um lado, a ausência de referência a decisões anteriores pode indicar a novidade da situação analisada, mas, por outro, pode indicar um menor cuidado por parte dos ministros em justificar as decisões tomadas monocraticamente. Pesquisas futuras podem investigar de maneira mais detalhada as decisões monocráticas de cada tipo e suas citações, contribuindo para uma melhor compreensão da realidade do uso de poderes individuais pelos ministros do STF.

### Percentual de monocráticas que citam precedentes do STF por tipo (1988-2018)

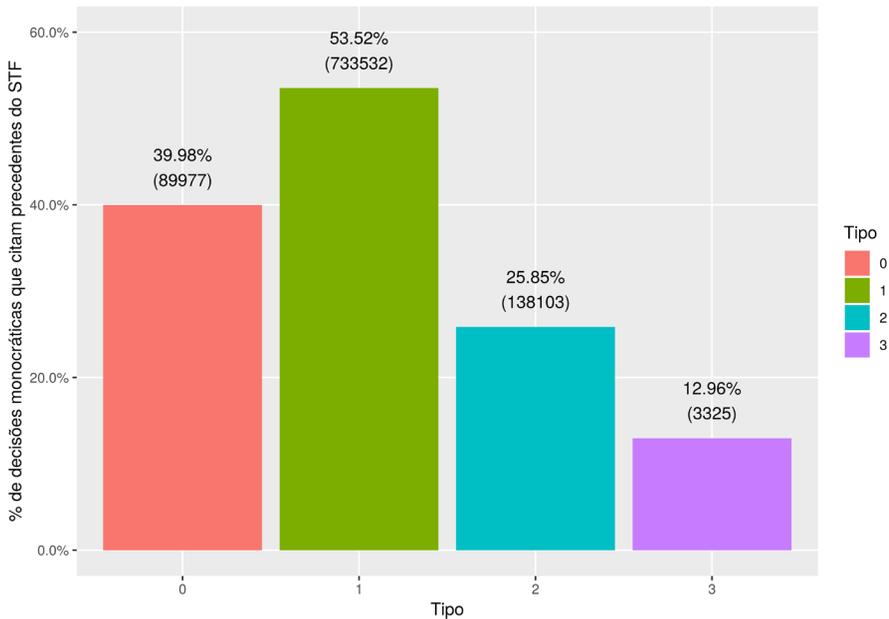


Gráfico 4.2 Quando olhamos para os percentuais de monocráticas que citam precedentes do STF por tipo, vemos que, nos tipos 0 e 1, isso ocorre de maneira mais frequente do que nos tipos 2 e 3.

Este gráfico representa visualmente a porcentagem de decisões monocráticas que citam precedentes no STF, separado por tipos. Ele nos permite perceber diferenças importantes entre os percentuais de monocráticas citantes em cada um dos tipos. Uma proporção muito menor dos processos de tipo 3 citam precedentes quando comparados aos demais tipos. Em contraste, em processos dos tipos 0 e 1, que não chegam a receber atenção dos órgãos colegiados do tribunal, uma proporção maior das decisões monocráticas cita precedentes. Novamente, os dados não permitem nenhuma conclusão sobre a forma como os ministros empregam o seu poder de to-

mar decisões monocráticas. As diferenças marcantes entre as proporções de decisões monocráticas citantes, por outro lado, demandam explicação. Deve haver características de processos do tipo 3, por exemplo, que fazem com que uma proporção substancialmente menor das decisões monocráticas em processos desse tipo cite processos anteriores quando comparados a processos dos demais tipos (em especial de tipos 0 e 1). Pesquisas futuras, porém, são necessárias para compreendermos exatamente quais são essas características e qual a sua importância para uma melhor compreensão do funcionamento do STF.

Percentual de monocráticas que citam precedentes do STF por ano e tipo (1998-2018)

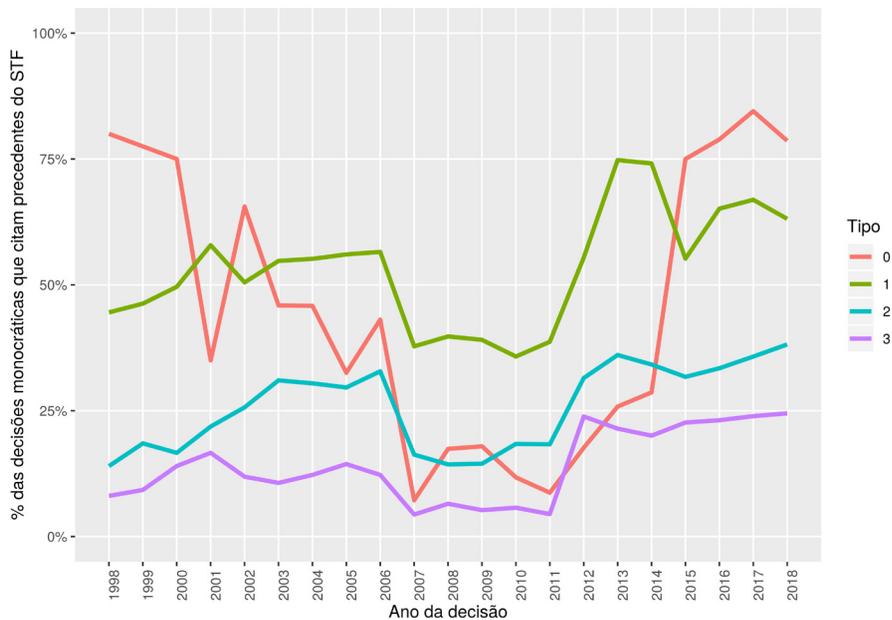


Gráfico 4.3 Observa-se que a porcentagem de citações a precedentes em decisões de tipo 0 decai gradualmente até o ano 2011.

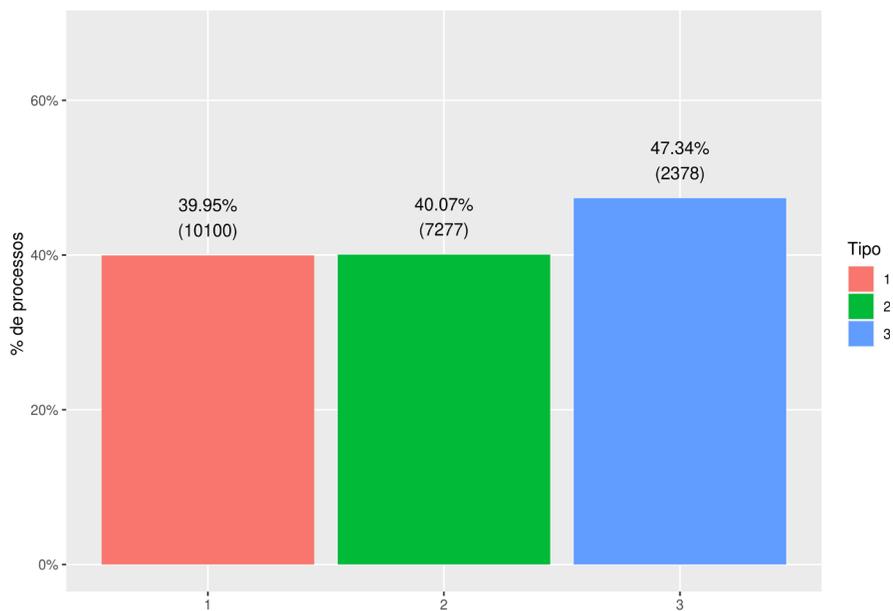
No período de 1998 a 2001, apesar de haver um aumento na proporção de decisões monocráticas que citam precedentes em processos do tipo 3, esse crescimento não acompanha o ritmo do aumento quantitativo de citações a precedentes em decisões tomadas em processos de tipo 1 ocorrido no mesmo período. A curva de decisões em processos de tipo 0 também mostra uma evolução curiosa. No gráfico anterior, a linha se manteve próxima da escala 0 no eixo vertical até 2005, aumentando consideravelmente a partir desta data. Entretanto, algo diferente ocorre neste gráfico. No início da amostra, a porcentagem de decisões que cita precedentes ultrapassa 75%, decaindo gradativamente até o ano de 2007. Essa diferença entre as representações gráficas pode ser explicada pela quantidade de processos desse tipo, que era menor e foi aumentando ao longo do tempo, até que a porcentagem de decisões que citam precedentes desse tipo fosse quantitativamente maior.

Apesar de decisões de tipo 0 só começarem a ser tecnicamente possíveis a partir de 2007 (quando a Repercussão Geral começa a ser implementada), é importante notar que elas podem ocorrer – e, como indicam os dados, de fato ocorrem – em recursos impetrados antes dessa data. Ou seja: embora a *decisão* que produz a classificação como “tipo 0” só possa ocorrer após 2007, a distribuição do *processo* classificado assim pode ter ocorrido em anos anteriores a esse marco inicial. Isso não só explica o fato de a linha correspondente a esse tipo de decisões fazer referência a processos desde 1988, como ajuda a compreender o comportamento dessa linha no tempo. Além dessa variação na quantidade de processos de tipo 0, com o início da implementação da Repercussão Geral, em 2007, o Supremo passou a ter que lidar com dois tipos muito diferentes de recursos com repercussão geral reconhecida: (i) recursos repetitivos, relativos a temas há muito pacificados (e, em alguns casos, já inclusive sumulados), aos quais, a partir de 2007, passou a ser possível aplicar esse novo instrumento; (ii) recursos relativos a temas novos, em relação aos quais não havia ainda jurisprudência específica do STF e que seriam, portanto, enfrentados pela primeira vez quando do julgamento do recurso cuja repercussão geral foi reconhecida.

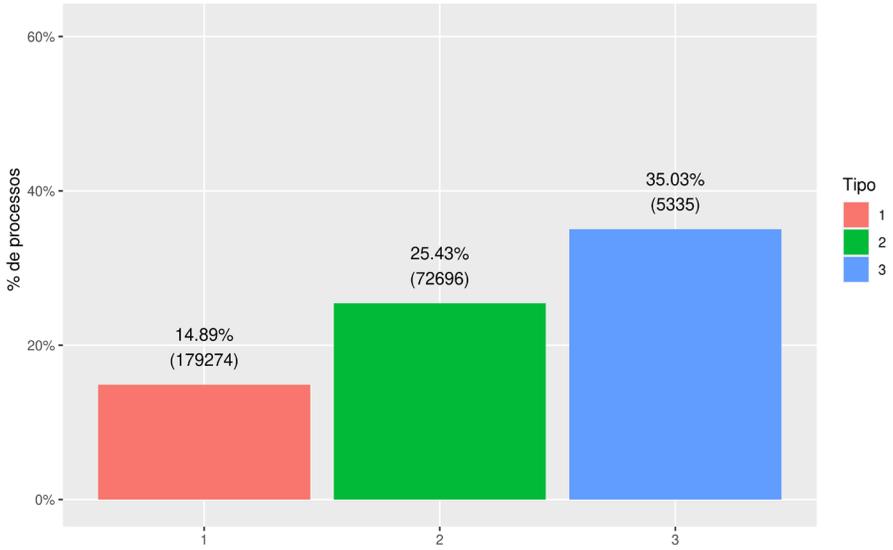


## 5. Resultados por tipo

% de sucesso nas liminares por tipo (1988-2018)



### % de sucesso nas decisões de mérito por tipo (1988-2018)



### % de sucesso nas decisões recursais por tipo (1988-2018)

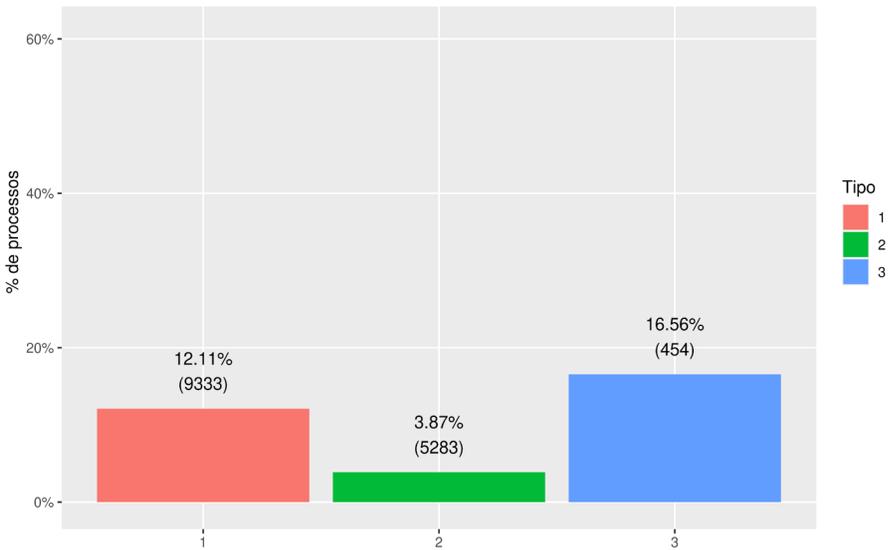
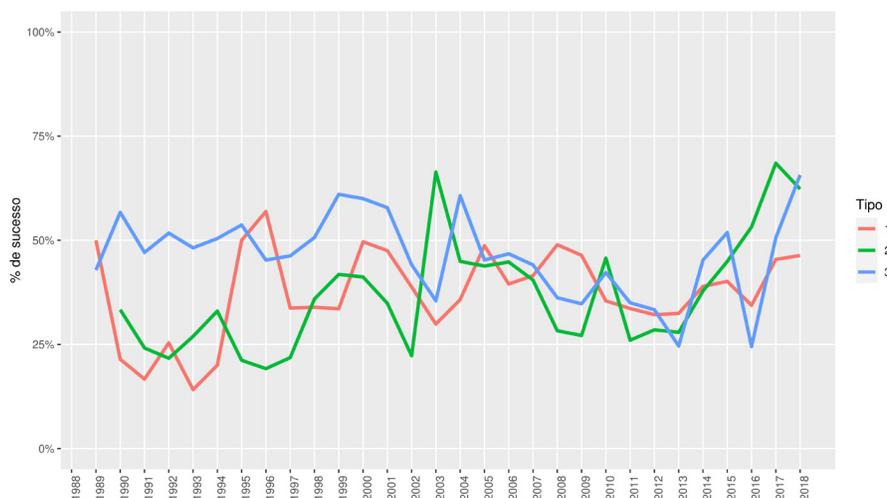


Gráfico 5.1 *Decisões em processos do tipo 3 têm uma taxa de sucesso maior em todas as classificações de decisão.*

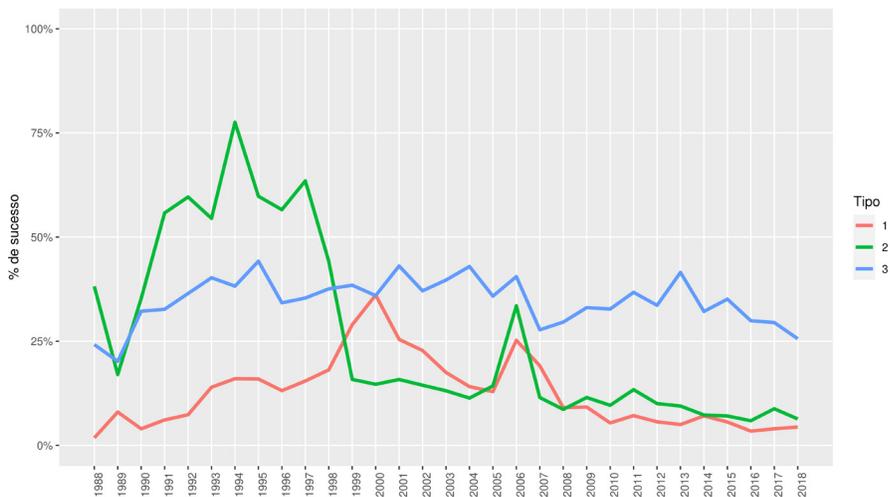
Os gráficos acima refletem a proporção de decisões de deferimento parcial ou total em cada um dos tipos de processo e decisão no STF ao longo do período analisado. Naturalmente, os processos de tipo 0, nos quais não há sequer uma decisão monocrática, foram deixados de fora.<sup>32</sup> Observando o percentual de sucesso das pretensões em cada um dos três tipos de decisão geralmente tomados pelo STF, percebemos uma diferença entre os três tipos. Essa diferença é particularmente destacada nas decisões de mérito, onde os processos de tipo 3 exibem uma frequência de decisões favoráveis consideravelmente maior do que os processos dos outros dois tipos. Embora essa tendência se mantenha com relação aos outros dois tipos de decisão, a diferença não é tão destacada quanto no caso das decisões de mérito.

Sucesso em decisões liminares por tipo (1988-2018)



32. Ainda assim, há na base alguns poucos processos de tipo 0 que constam como decisões liminares, de mérito ou recursais. Atribuímos essa situação a erro, já que a investigação dos andamentos nesse caso mostra não se tratarem, de fato, de decisões.

### Sucesso em decisões de mérito por tipo (1988-2018)



### Sucesso em decisões recursais por tipo (1988-2018)

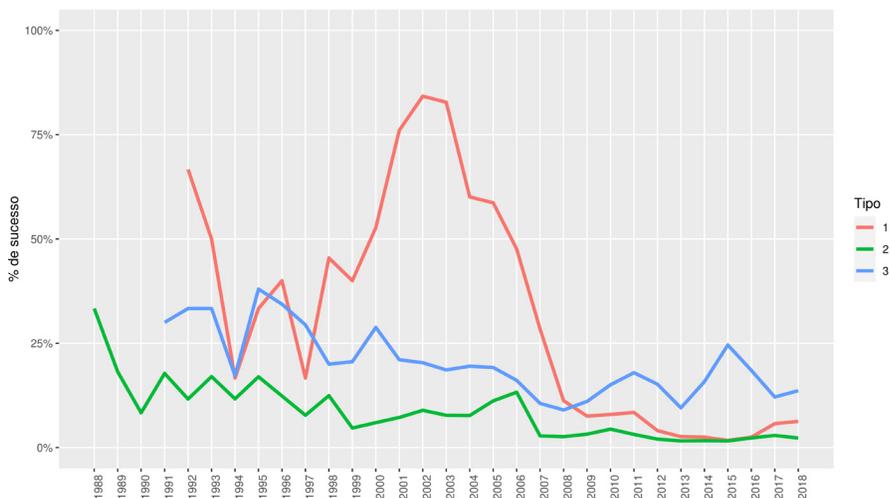


Gráfico 5.2 Os gráficos apresentam comportamentos distintos dos 3 tipos em relação às taxas de sucesso em decisões liminares, de mérito e recursais.

Os gráficos acima representam a evolução ao longo do tempo das taxas de sucesso nos diferentes tipos. Eles permitem a identificação de algumas tendências, como, por exemplo, a trajetória de queda do percentual de sucesso dos processos do tipo 2 no mérito: cada vez menos decisões tomadas pelo plenário virtual e em lote são pela procedência dos pedidos finais. Também existe uma tendência de queda nas taxas de sucesso recursais em processos dos tipos 1 e 3. Finalmente, a taxa de sucesso recursal nos processos do tipo 1 apresenta um comportamento interessante entre os anos de 1996 e 2009, com uma forte subida seguida por uma queda brusca.



## 6. Decisões unânimes e majoritárias

Como a distinção entre decisões de tipo 2 e tipo 3 interage com a dimensão da unanimidade das decisões do tribunal? O gráfico a seguir representa a proporção de decisões unânimes em cada um dos dois tipos de processos com decisões colegiadas. Para identificar se a decisão colegiada se deu de forma unânime ou por maioria, buscamos pela presença da palavra parcial “unan” no campo da base de dados onde costuma ser reproduzido o anúncio do julgamento. Dessa forma, capturamos variações como “O tribunal decidiu, por unanimidade”, ou “O tribunal decidiu, de forma unânime”. Além disso, para que uma decisão fosse considerada unânime, era necessário que este mesmo campo não mencionasse os termos “maioria” ou “vencid”. Finalmente, para calcularmos o universo capturado pelo método, contabilizamos a quantidade de decisões retornadas pelo complemento dessa heurística, ou seja, a quantidade de decisões que não citam a palavra parcial “unan”, mas citam “maioria” ou “vencid”. Assim, a proporção representada no gráfico se refere ao universo de decisões que identificamos como unânimes ou por maioria.

### Proporção de decisões unânimes por tipo (1988-2018)

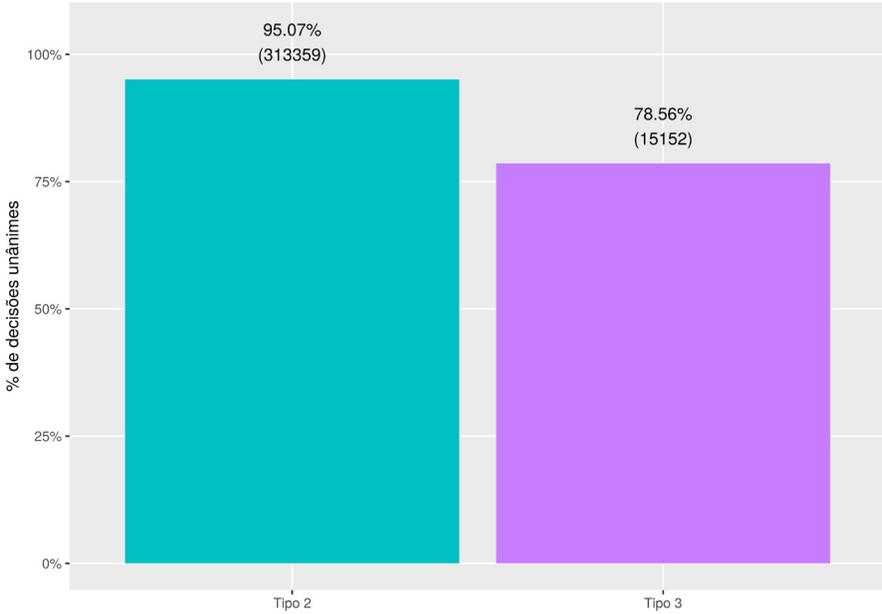


Gráfico 6.1 *A proporção de decisões unânimes é substancialmente maior nos processos de tipo 2 do que naqueles de tipo 3.*

Excluindo os recursos internos, o padrão geral se mantém, com uma pequena variação. A exclusão desses recursos leva a uma leve redução na proporção de decisões unânimes no tipo 3 e aumenta a proporção no tipo 2, como podemos ver no gráfico a seguir:

Proporção de decisões unânimes por tipo (1988-2018)  
Excluídas decisões em recursos internos

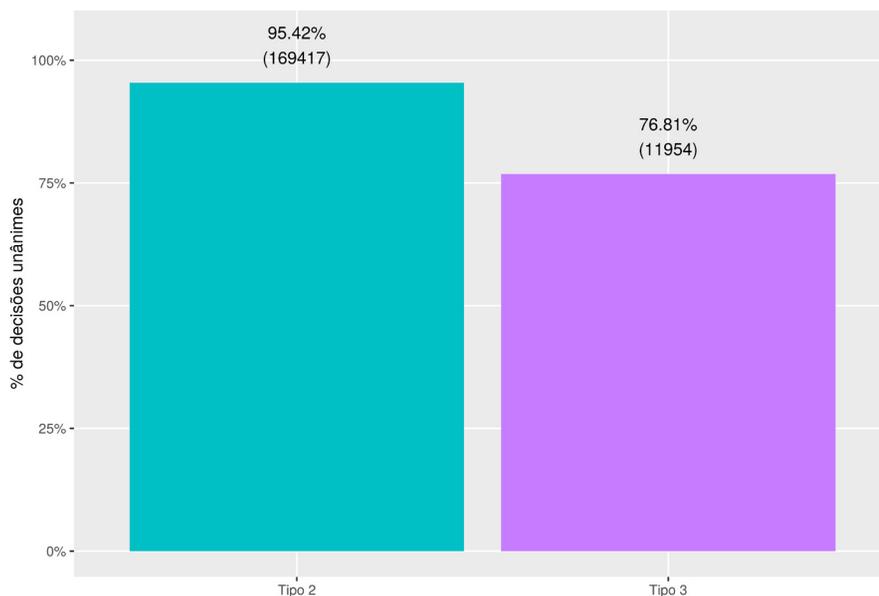


Gráfico 6.2 *A tendência observada no gráfico anterior se preserva – e até se amplia – quando excluimos as decisões em recursos internos do cômputo.*

Explicar padrões de dissenso e unanimidade em órgãos colegiados envolve uma série de fatores de ordens muito diversas, incluindo a carga de trabalho (do tribunal e de cada juiz individual), a organização do processo decisório interno e os papéis atribuídos a cada ministro votante, os poderes de que o tribunal dispõe para resolver aquela questão com maior ou menor alcance, a saliência ou complexidade dos temas e o próprio cenário político fora do tribunal. Neste trabalho, não pretendemos propor, adotar ou testar uma teoria específica sobre o comportamento dos juízes do STF. Contudo, apenas levando em conta alguns traços institucionais conhecidos do funcionamento do tribunal, podemos observar que os resultados apresentados nos gráficos acima – decisões unânimes são menos frequentes no tipo 3,

do que no tipo 2 – pode ser compreendido a partir de, ao menos, dois tipos de explicações (não excludentes).

Primeiro, parece plausível que processos levados para julgamento nos colegiados “reais”, e sem fazer parte de “listas”, tenderão a ser casos mais difíceis, seja por envolverem questões fáticas e jurídicas mais complexas, seja por serem de alguma forma inéditos em relação à jurisprudência do tribunal. Assim, conforme nos movemos do tipo 2 para o tipo 3, estaríamos aumentando também a dificuldade dos temas discutidos – e, com ela, o potencial grau de divergência entre ministros.

Segundo, o comportamento dos ministros quanto à propensão a divergir pode variar em função de diferenças dos contextos decisórios associados aos tipos 2 e 3. Como já observamos, no STF, é plausível supor que, conforme aumenta a percepção de importância ou complexidade do caso, aumentará também o engajamento de cada ministro com os fatos e argumentos envolvidos no caso.<sup>33</sup> Se presumirmos que, quanto mais engajamento, maior o incentivo para que cada ministro produza sua própria posição sobre o caso, em vez de simplesmente confiar na visão trazida pelo relator, faz sentido imaginar que haverá menos decisões unânimes em processos do tipo 3, em comparação com processos de tipo 2.

Combinando essas explicações possíveis, podemos dizer que pautar um processo para decisão como tipo 3 seria, em princípio, (i) um indicador de maior complexidade do processo em si, ou (ii) uma sinalização, para os demais ministros, de que aquele processo merece uma análise mais detalhada por parte dos integrantes do tribunal. Essas explicações parecem se encaixar bem nos resultados obtidos, com uma significativa queda na frequência de decisões unânimes em processos do tipo 3. Embora nosso objetivo aqui não seja testar essas hipóteses, esses dados sobre unanimidade são compatíveis com implicações observáveis da nossa categorização de processos de acordo com a “atenção decisória” que receberam do tribunal.

---

33. Ver nota 18, *supra*.





PARTE 2

# Análise exploratória



Nesta parte, revisitamos alguns recortes explorados em relatórios anteriores do *Supremo em Números*. Assim, trazemos informações sobre a prevalência dos diferentes tipos entre ramos do Direito (à luz do que foi feito no *III Relatório Supremo em Números*<sup>34</sup>), grandes litigantes e estados da federação (aprofundando análises originalmente publicadas no *II Relatório Supremo em Números*<sup>35</sup>). Após uma exploração geral desses cruzamentos, quebramos cada uma das análises realizadas (incluindo análises reportadas na primeira parte) em três períodos diferentes, correspondendo a mudanças importantes na prática do STF.

---

34. FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor P. *III Relatório Supremo em Números: o supremo e o tempo*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014.

35. FALCÃO, 2013.



## 7. Ramos do Direito

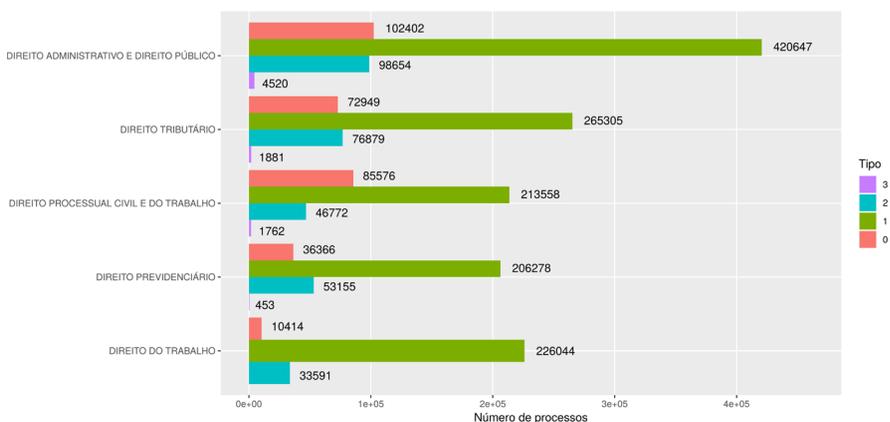
O STF utiliza sua própria classificação de processos, de acordo com ramos e sub-ramos do Direito e, dentro dos sub-ramos, tópicos, matérias ou institutos jurídicos específicos. A classificação dos processos distribuídos dentro dessas categorias temáticas é feita pela secretaria do tribunal. Não há garantia de que os critérios de aplicação dessa classificação sejam consistentes ao longo do tempo, ou com relação a diferentes processos dentro do mesmo período. Além disso, alguns temas podem ser enquadrados como pertencendo a diferentes “ramos do Direito”, dependendo do que se enfoque, e a classificação indicada na base de dados do STF nem sempre desce ao mesmo nível de detalhamento em um conjunto de processos com temas semelhantes.

Por esses motivos, essa classificação tem sido objeto de críticas de pesquisadores da área, e deve ser utilizada com reservas. Parece menos problemático utilizá-la para observar distinções bastante marcadas entre áreas do Direito, do que confiar nas informações sobre os sub-ramos e tópicos

específicos. Por exemplo, é relativamente seguro assumir que processos classificados como “Direito Penal” não poderiam ser, na verdade, processos classificáveis como de “Direito do Trabalho”. Em contraste, é mais problemático assumir que os tópicos específicos (p. ex., “peculato” ou “servidor público”) de fato fornecem informação confiável.

Com essas cautelas em mente, procuramos mapear inicialmente como nossa categorização de processos se cruza com a classificação temática de “ramos do Direito” da base do STF. Apesar das limitações da classificação adotada pelo tribunal, esse recurso pode ser útil para gerar hipóteses e perguntas de pesquisa para pesquisadores interessados em recortes temáticos específicos.

### Número de processos por tipo e ramo do Direito (5 ramos mais frequentes) – STF (1988-2018)



## Distribuição dos processos dos ramos mais frequentes entre tipos (%) – STF (1988-2018)

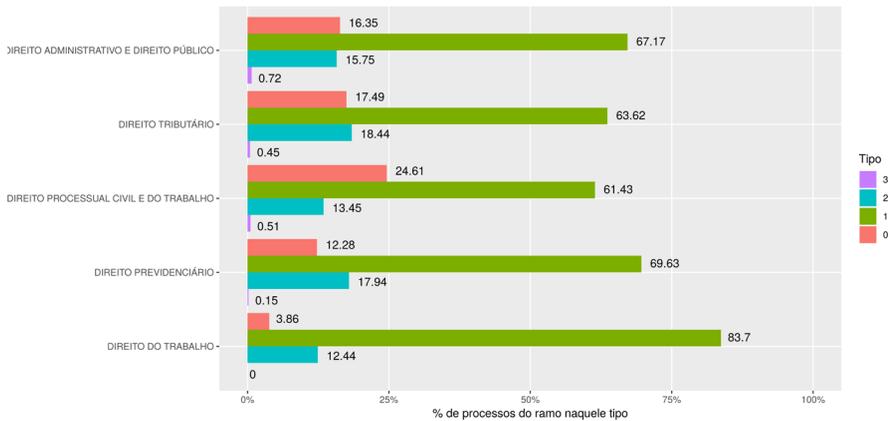


Gráfico 7.1 *Decisões do tipo 3 são mais frequentes em processo de Direito Administrativo e Direito Público.*

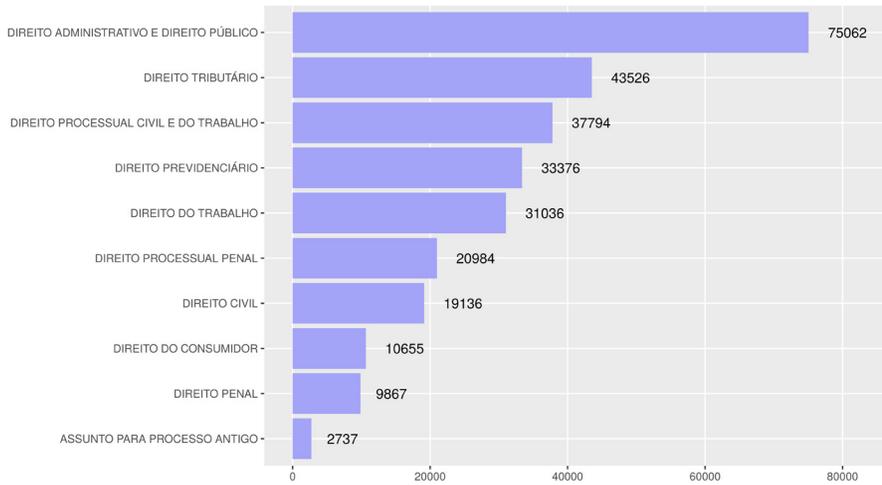
Quando consideramos apenas os 5 assuntos mais frequentes, utilizando a designação de temas feita pelos servidores do próprio STF, vemos que existe grande variação quanto à distribuição dos processos de cada assunto entre diferentes tipos. O tema “Direito do Trabalho”, por exemplo, tem 83,7% de seus processos no tipo 1. Ou seja, 83,7% dos processos trabalhistas que chegam ao STF contam apenas com decisões monocráticas. Em termos percentuais, em comparação com as outras áreas, “Direito do Trabalho” é uma área em que decisões monocráticas têm uma presença particularmente alta. Mais ainda, nenhum processo cujo assunto principal era Direito do Trabalho foi julgado por meio de *decisões colegiadas presenciais e com atenção individualizada*, ainda que, no período examinado, as decisões de tipo 0 tenham representado apenas 3,86% do total. Apenas com esses dados, não é possível saber em que medida, nesses casos, os ministros individuais se comportam como “filtros” monocráticos,

extinguindo esses processos sem julgamento de mérito, e em que medida se comportam como agentes delegados dos órgãos colegiados, julgando esses casos conforme entendimento consolidado do tribunal em temas trabalhistas repetitivos.

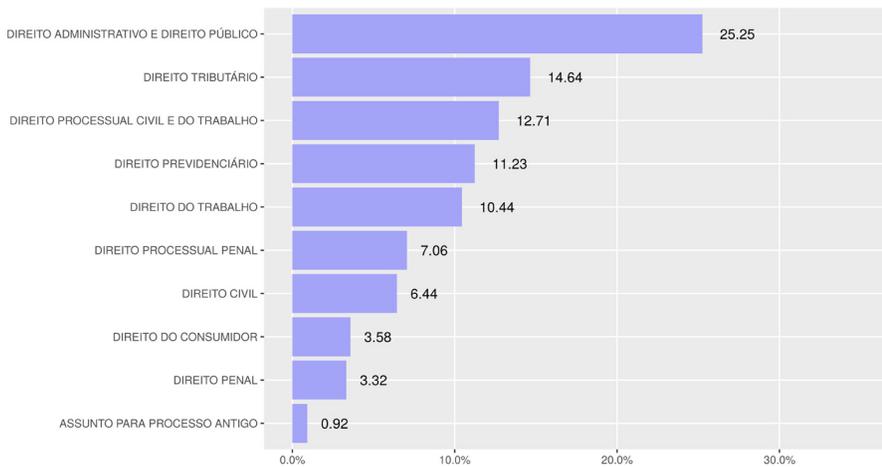
Em contraste, quando olhamos os temas relativos a Direito Processual, vemos uma concentração consideravelmente maior do tipo 0 (24,61% dos casos – a maior concentração de processos com devolução pelo regime da repercussão geral dentre as áreas temáticas mais frequentes na carga de trabalho do Supremo). Quanto a isso, é importante considerar que, diante de garantias constitucionais gerais que afetam o sistema processual como um todo (como, por exemplo, o “devido processo legal” e o “direito ao contraditório”), o STF enfrenta um desafio específico. O tribunal precisa exercer sua função de protetor desses direitos, mas sem que isso exija uma manifestação do colegiado, em casos concretos, sobre toda questão processual desse tipo. É possível que o instituto da repercussão geral tenha se mostrado particularmente útil para lidar com esse tipo de dilema. Assim, se, nas primeiras duas décadas da Constituição de 1988, esses processos foram administrados por construções dogmáticas de “jurisprudência defensiva”, o cenário muda com a Repercussão Geral, de 2006 em diante. Como esse mecanismo inclui a possibilidade de devolução de processos, isso pode ter afetado a maneira pela qual o tribunal lida com esses temas.

A variação que pode ser encontrada ao longo de diferentes temas processuais não chega a afetar a ordem de frequência dos tipos. Independentemente do tema, processos do tipo 3 são raros e processos do tipo 1 são os mais frequentes, considerando os temas mais comumente apontados pelos servidores do tribunal na classificação dos processos.

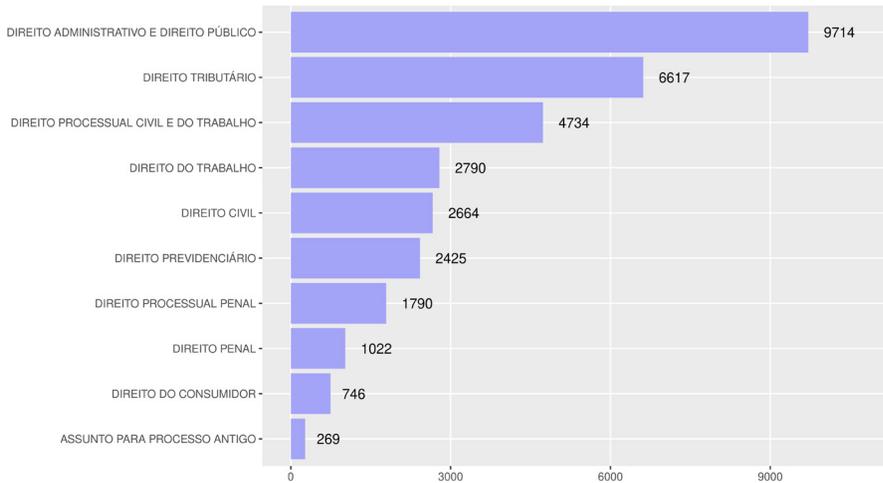
## Número de processos com pelo menos uma decisão colegiada em lote – STF (1988-2018)



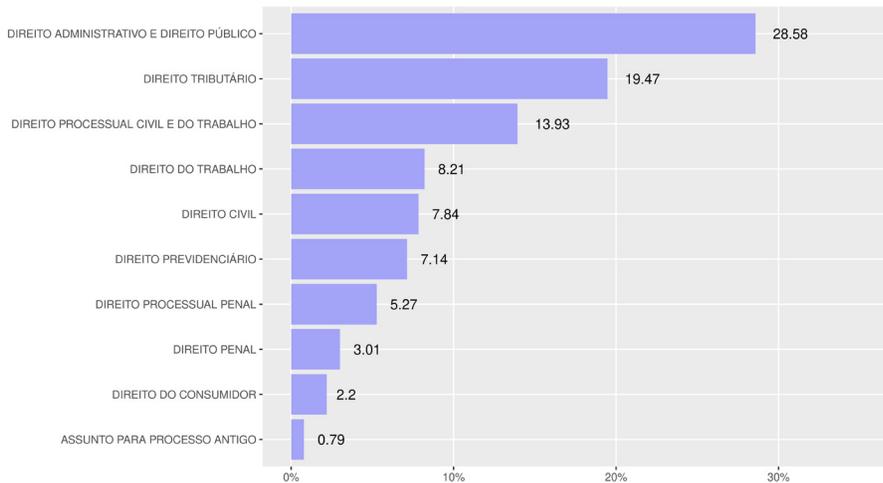
## % de processos daquele assunto entre aqueles com pelo menos uma decisão colegiada em lote – STF (1988-2018)



## Número de processos com pelo menos duas decisões colegiadas em lote – STF (1988-2018)



## % de processos daquele assunto entre aqueles com pelo menos duas decisões colegiadas em lote – STF (1988-2018)



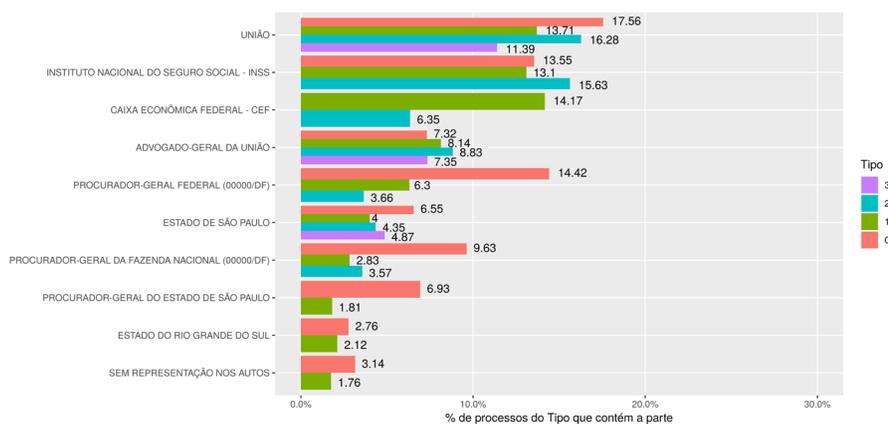
Gráficos 7.2 *Direito Administrativo, Direito Público e Direito Tributário* são os ramos do Direito predominantes em decisões em lote.

Os gráficos acima exploram a composição dos processos com uma ou múltiplas decisões em lote. Assunto mais frequente na base do STF, “Direito administrativo e outras matérias de direito público” prevalece aqui também, com muitos processos com uma ou mais decisões em lote versando sobre Direito Tributário e Direito Processual. Os assuntos mais frequentes em processos com decisões colegiadas em lote não diferem muito daqueles que são mais frequentes na base como um todo, e a seleção de um critério mais estreito de repetitividade não altera essa situação.



## 8. Partes mais frequentes

% de processos do tipo com participação de cada parte  
(10 partes mais frequentes) – STF (1988-2018)



## Distribuição dos processos das partes mais frequentes entre tipos (%) – STF (1988-2018)

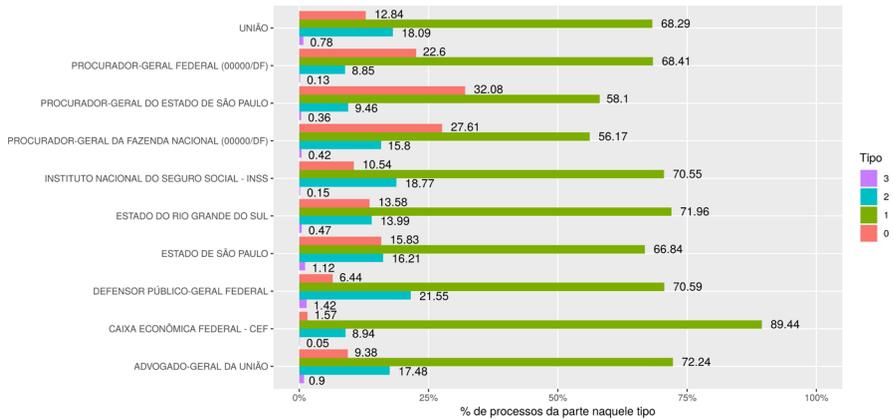


Gráfico 8.1 A União Federal é uma das partes mais frequentes dos processos do STF.

Uma maneira um pouco diferente de explorar a relação das diferentes partes com os tipos de processo é observar o percentual de processos de cada tipo com participação das partes mais frequentes. Essa forma de representar os dados mostra como o poder público em suas esferas mais influentes tem um acesso privilegiado à atenção do STF. Assim, a União, parte mais frequente, figura em 11,39% dos processos de tipo 3 como parte. Nessa tendência, a União é acompanhada por outros agentes relacionados ao poder executivo federal, como a Advocacia-Geral da União (que é parte em 7,32% dos processos do tipo 3).

## Participação dos grandes litigantes no estoque do STF por tipo (1988-2018)

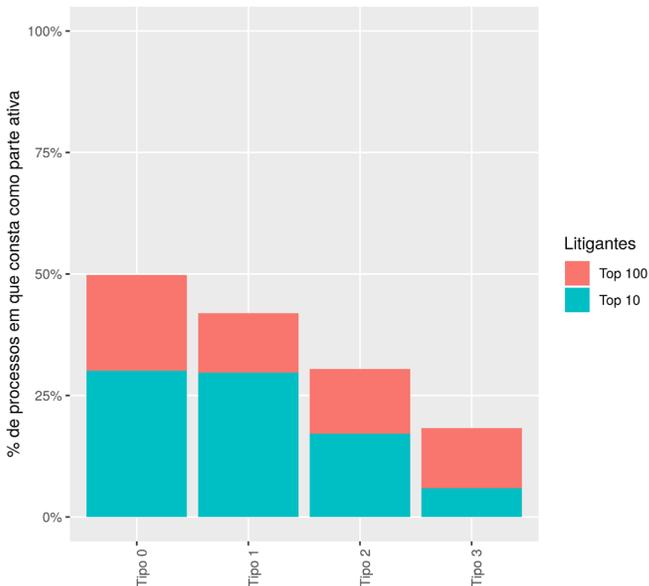


Gráfico 8.2 O gráfico relata a participação dos grandes litigantes em processos no STF.

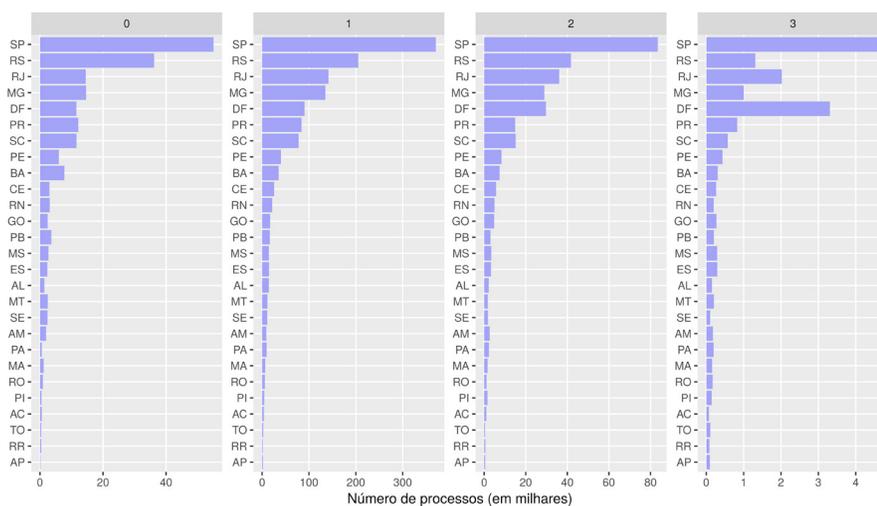
O gráfico é separado por tipos (0, 1, 2 e 3) e tem como objetivo demonstrar o grau de participação dos chamados grandes litigantes em processos do STF (percentualmente). “Grandes litigantes” é uma categoria relativa: são as pessoas físicas ou jurídicas que mais figuram como partes em processos no tribunal. No gráfico, as barras dividem-se em azul e vermelho para mostrar o quanto os 10 maiores litigantes participam de processos em relação aos 100 (posição 11-100) maiores litigantes.

A participação percentual dos grandes litigantes diminui conforme aumenta a atenção dispensada pelo Supremo aos diferentes tipos de processo. Assim, quase metade dos processos do tipo 0 incluem pelo menos um dos grandes litigantes, contra pouco mais de 20% no caso do tipo 3. Ainda assim, é preciso considerar a prevalência relativa de processos desse tipo: tratam-se dos 10 e dos 100 maiores litigantes em um universo de mais de 600 mil partes ativas.



## 9. Federação

*Ranking* de Estados em cada tipo  
(números absolutos) – STF (1988-2018)



## Participação % dos tipos dentro de cada Estado STF (1988-2018)

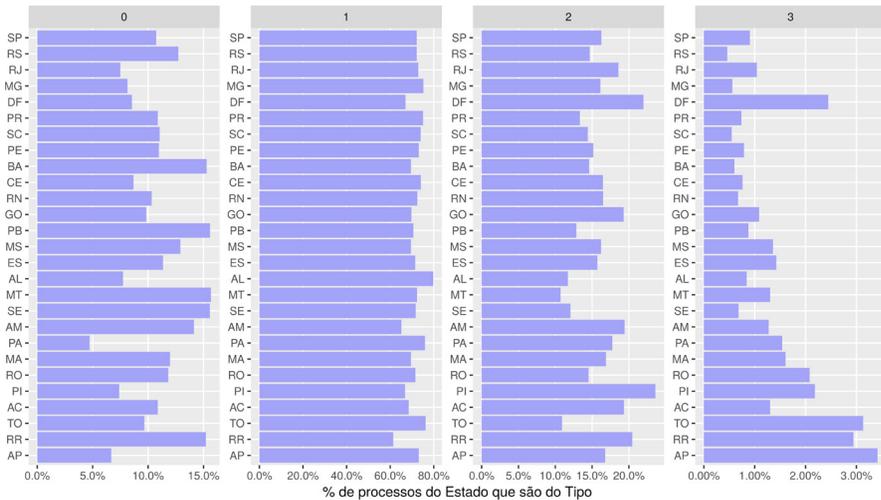


Gráfico 9.1 *Chama a atenção a grande quantidade de processos do DF no tipo 3.*

O gráfico acima mostra a participação de cada tipo no acervo total originário em cada um dos estados da federação. A ordem dos Estados foi definida pela quantidade de processos com essa origem no STF, de forma que as mudanças de *ranking* relativo para cada um dos tipos podem ser informativas de atitudes diferentes com relação aos processos daquele Estado. Assim, é interessante notar que o estado do Rio de Janeiro, por exemplo, parece gerar comparativamente menos processos do tipo 0 do que os Estados da federação que lhe estão próximos em termos de números de processos no STF. Da mesma forma, os processos com origem no DF parecem chegar com mais frequência a contar com decisões colegiadas reais.

Entretanto, os números relativos ao DF devem ser lidos tendo em mente dois fatores: 1) a maioria das ações do controle concentrado de constitucionalidade – que recebem uma maior quantidade de atenção, como evidencia o Gráfico 9.1.2 – se originam no DF, em função do rol de legitimados previstos no artigo 103 da Constituição; 2) a raridade do tipo 3 afeta as comparações entre os dados. Enquanto a escala dos processos de tipo 2 varia entre 0 e 80%, por exemplo, a escala no tipo 3 varia entre 0 e 4%, de maneira que a diferença proporcional entre os diferentes Estados acaba não sendo muito expressiva.



## 10. Tipos por classe processual

Supremo	Classe	Tipo 0		Tipo 1		Tipo 2		Tipo 3	
		Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Constitucional	ADI	1	0.02	2065	38.09	696	12.84	2659	49.05
	ADC	0	0	21	42.86	8	16.33	20	40.82
	ADO	0	0	22	66.67	7	21.21	4	12.12
	ADPF	0	0	302	68.02	69	15.54	73	16.44
	MI	0	0	5230	78.66	1101	16.56	318	4.78
Recursal	AI	40675	5.62	576993	79.72	103564	14.31	2505	0.35
	ARE	95894	23.54	265418	65.15	45838	11.25	235	0.06
	RE	63178	10.91	397197	68.6	115220	19.9	3400	0.59
Originário	AC	4	0.1	2919	73.3	922	23.15	137	3.44
	ACO	1	0.04	1713	71.64	518	21.66	159	6.65
	HC	2	0	60763	68.1	24214	27.14	4250	4.76

Supremo	Classe	Tipo 0		Tipo 1		Tipo 2		Tipo 3	
		Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Originário	Inq	1	0.03	2704	81.89	212	6.42	385	11.66
	Rcl	1	0	24757	78.73	5681	18.07	1007	3.2
	AImp	0	0	40	83.33	6	12.5	2	4.17
	AO	0	0	1332	64.94	485	23.65	234	11.41
	AOE	0	0	23	74.19	1	3.23	7	22.58
	AP	0	0	433	68.19	105	16.54	97	15.28
	AR	0	0	818	63.02	323	24.88	157	12.1
	ARv	0	0	5796	98.42	63	1.07	30	0.51
	AS	0	0	60	84.51	7	9.86	4	5.63
	CC	0	0	898	85.28	38	3.61	117	11.11
	Cm	0	0	27	90	2	6.67	1	3.33
	CR	0	0	5562	99.04	2	0.04	52	0.93
	EI	0	0	5	35.71	9	64.29	0	0
	EL	0	0	4	80	0	0	1	20
	EP	0	0	7	36.84	4	21.05	8	42.11
	ES	0	0	2	66.67	0	0	1	33.33
	EV	0	0	1	33.33	0	0	2	66.67
	Ext	0	0	136	15.04	241	26.66	527	58.3
	HD	0	0	65	85.53	3	3.95	8	10.53
	IF	0	0	2323	70.46	893	27.09	81	2.46
	MS	0	0	7657	64.79	2737	23.16	1424	12.05
	Pet	0	0	4150	79.47	788	15.09	284	5.44
	PETA	0	0	2	100	0	0	0	0
	PPE	0	0	343	95.81	4	1.12	11	3.07
	PSV	0	0	34	42.5	14	17.5	32	40
	RC	0	0	2	33.33	3	50	1	16.67
	RHC	0	0	3495	53.43	2760	42.2	286	4.37

Supremo	Classe	Tipo 0		Tipo 1		Tipo 2		Tipo 3	
		Quan- tidade	%	Quan- tidade	%	Quan- tidade	%	Quan- tidade	%
Originário	RMI	0	0	3	100	0	0	0	0
	RMS	0	0	1170	45.37	1301	50.45	108	4.19
	Rp	0	0	1	12.5	0	0	7	87.5
	RvC	0	0	405	94.85	7	1.64	15	3.51
	SE	0	0	3862	99.66	1	0.03	12	0.31
	SEC	0	0	68	37.78	11	6.11	101	56.11
	SL	0	0	806	87.99	93	10.15	17	1.86
	SS	0	0	2953	81.46	439	12.11	233	6.43
	STA	0	0	605	79.61	118	15.53	37	4.87
	STP	0	0	35	97.22	1	2.78	0	0
	TPA	0	0	7	77.78	2	22.22	0	0
	RHD	0	0	0	0	1	33.33	2	66.67
	SIRDR	0	0	0	0	1	100	0	0
	CA	0	0	0	0	0	0	1	100
	QC	0	0	0	0	0	0	1	100



## 11. Divisão por períodos

Os últimos 30 anos de atuação do STF englobam momentos marcadamente distintos de atuação do tribunal. Para entender melhor os dados, optamos por dividir nosso recorte temporal em três períodos distintos, que serão representados de maneira separada nos gráficos abaixo. Assim, cada informação é apresentada em três gráficos diferentes.

### 11.1 PRIMEIRO PERÍODO (1988-1997)

O primeiro período analisado em separado no presente relatório captura a primeira década de atuação do STF sob a Constituição de 1988. Esse primeiro momento do funcionamento do tribunal, envolvendo um número menor de processos e decisões, apresenta algumas características que nos permitem distingui-lo do recorte geral e dos outros dois períodos analisados. Trata-se, antes de mais nada, de um Supremo com compe-

tências e poderes formalmente diferentes daqueles encontrados no desenho institucional posterior à EC nº 45. Embora o tribunal já adotasse entendimentos de Direito Processual que restringissem, em termos relativos, o acesso de partes à sua jurisdição, antes da Reforma do Judiciário não havia o mecanismo da repercussão geral, nem uma preocupação tão destacada, no funcionamento interno do tribunal, em desenvolver estratégias para lidar com recursos repetitivos. Essa diferença se reflete na distribuição dos processos pelos diferentes tipos de atenção decisória. Nesse primeiro recorte, encontramos um equilíbrio muito maior entre processos dos tipos 1 e 2, com uma predominância menos destacada de ações nas quais o único pronunciamento é monocrático. Ou seja: embora houvesse filtros na tramitação interna dos processos para definir o que mereceria ou não a atenção colegiada do tribunal, os mundos do Supremo monocrático e do Supremo colegiado não eram tão claramente demarcados. No plano legislativo, é particularmente relevante para os fins deste relatório registrar a aprovação, nesse período, de algumas reformas processuais que ampliaram os poderes do relator. Quanto a isso, se destaca a Lei nº 9.139/95, que alterou o art. 557 do Código de Processo Civil de 1973, estipulando que este poderia negar seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou contrário à súmula do respectivo tribunal, impactando significativamente a possibilidade legal de decisões de tipo 1.

## 11.2 SEGUNDO PERÍODO (1998-2006)

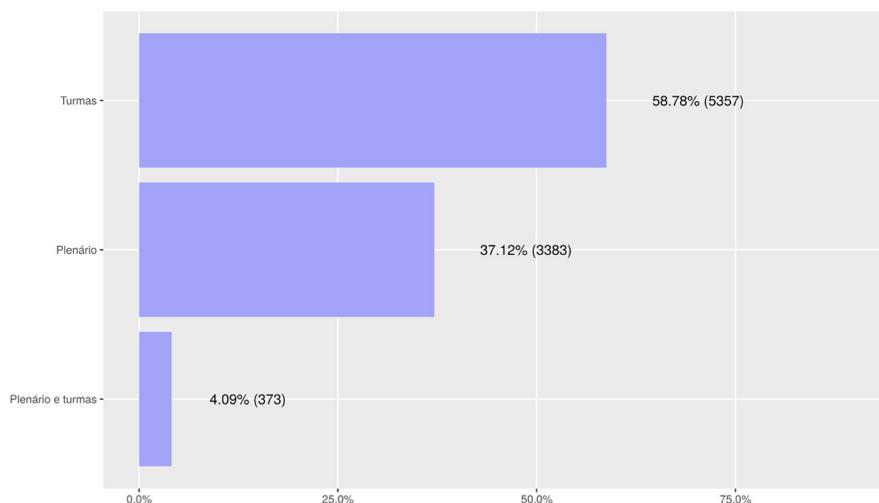
O segundo recorte temporal escolhido engloba o período imediatamente anterior à EC nº 45, podendo ser lido como o período que levou à adoção da mesma, já que apresenta uma alta expressiva no número total de ações: no primeiro período, 216.077 processos foram autuados, enquanto, no segundo, foram inauguradas 774.732 ações. Nesse recorte, vemos

também os primeiros processos de tipo 0, frutos da referida reforma. Quanto a esse período, também é importante mencionar uma segunda alteração legislativa que, mais uma vez, aumentou os poderes dos relatores. A Lei nº 9.756/98 passou a permitir que o relator de provimento monocraticamente a recursos em manifesto confronto com súmula ou jurisprudência dominante do STF, uma alteração com profundo impacto nas decisões de Tipo 1.

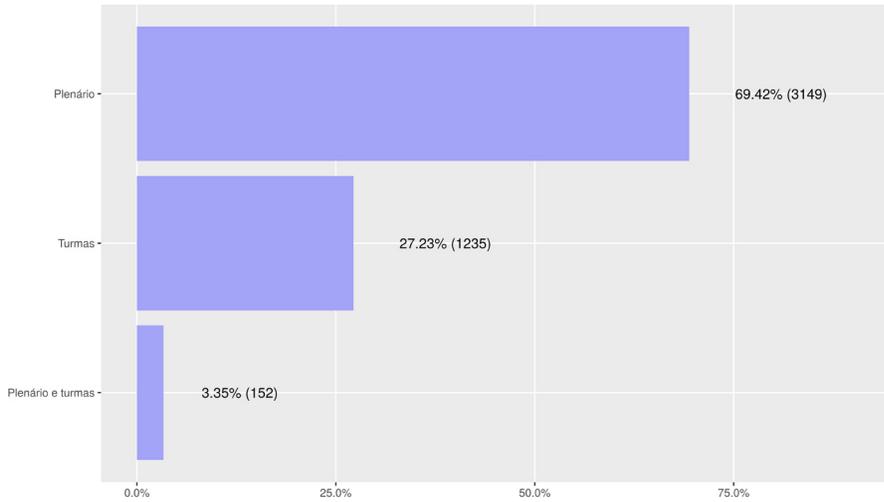
### 11.3 TERCEIRO PERÍODO (2007-2017)

Finalmente, o último período analisado olha para os últimos 10 anos de atuação do STF, após o amadurecimento dos mecanismos estabelecidos na EC nº 45, como a repercussão geral e as súmulas vinculantes, e mostra a reação da corte e de suas práticas institucionais à alta demanda apresentada no segundo recorte.

% de processos do tipo 3 por órgão colegiado do STF (1988-1997)



### % de processos do tipo 3 por órgão colegiado do STF (1998-2006)



### % de processos do tipo 3 por órgão colegiado do STF (2007-2018)

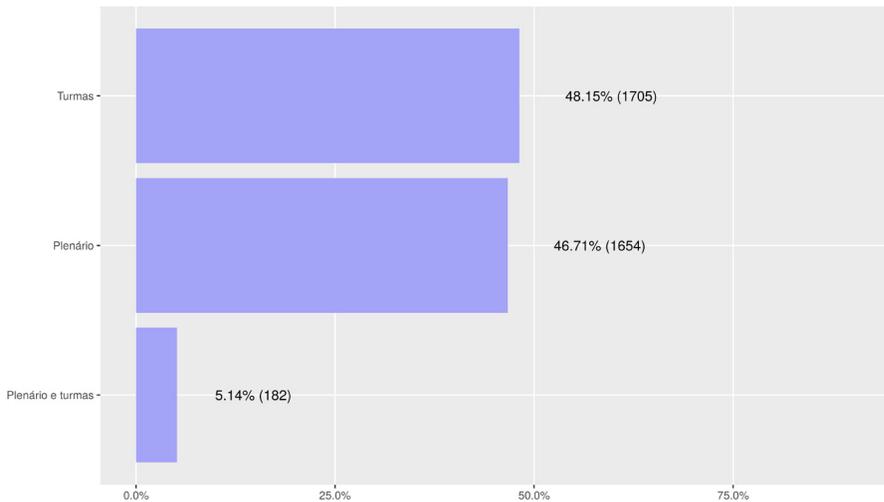


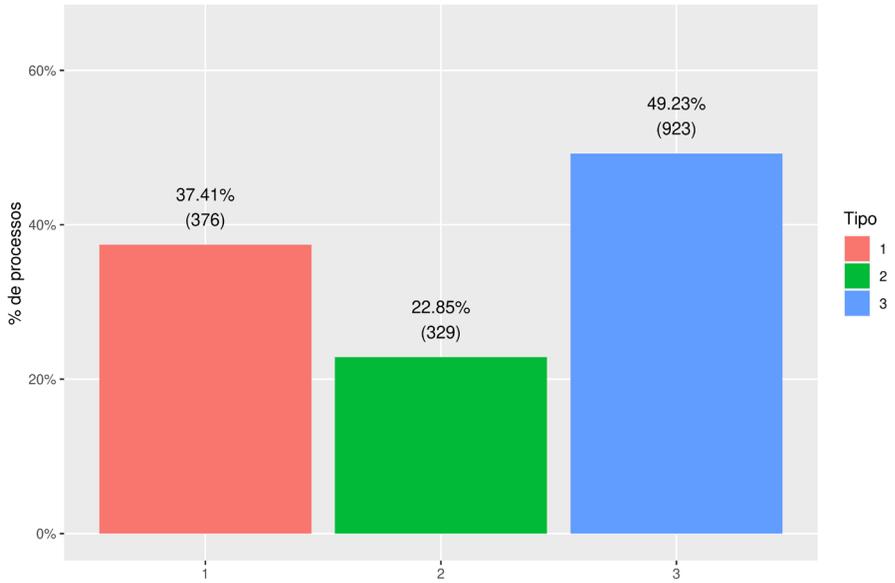
Gráfico 11.1 *Os gráficos acima apresentam os comportamentos de decisões colegiadas “reais” no STF.*

No primeiro recorte temporal, as turmas tiveram uma participação maior na proporção das decisões colegiadas do tribunal. O segundo período apresenta sua maior diferença com relação ao primeiro quando olhamos para a proporção de decisões colegiadas “reais” pelas quais o plenário da corte é responsável. Se, no primeiro período, as turmas eram responsáveis por 58,78% das decisões colegiadas, elas são responsáveis por apenas 27,23% delas no segundo recorte. O plenário, por outro lado, passa a ser responsável por 69,42% das decisões deste tipo. A queda das turmas se reflete no número total de processos com decisões colegiadas reais, que também caiu de forma expressiva: entre 1988 e 1997, foram 9.113 processos do tipo 3, contra 4.536 entre 1998 e 2006.

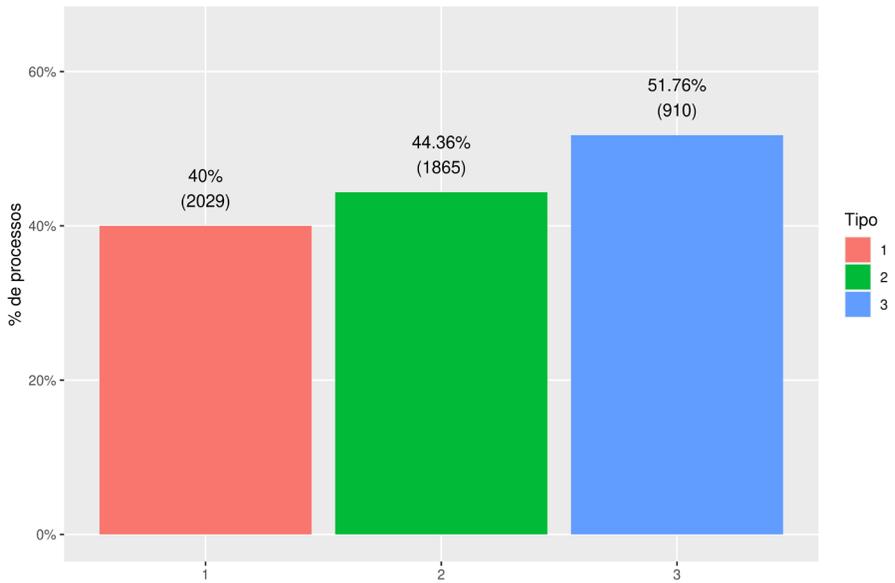
Em contraste, o número de processos tipo 3 com decisões prolatadas pelo plenário foi reduzido de maneira muito menos drástica, caindo de 3.383 decisões no primeiro período para 3.149 no segundo. Isso pode ser expressão de uma transformação, na dinâmica interna do STF, da forma de atuação das turmas, que passaram a enfrentar recursos de massa, que não eram um problema tão intenso no período logo após a Constituição de 1988 (período 1). No terceiro recorte, as turmas voltam a concentrar uma pequena maioria das decisões colegiadas reais. Percebe-se também um leve aumento no percentual de processos que recebem atenção tanto do plenário quanto das turmas.

Novamente, é preciso atentar para os limites da classificação em processos com decisões de tipo 2, que é feita por meio de uma heurística. Não é possível dizer com certeza o que provocou alteração dos padrões referentes a esses processos. Portanto, o motor dessa diferença pode ser o fato de turmas terem passado a julgar mais de 20 processos em um só dia mais frequentemente na segunda e terceira década do que na primeira.

% de sucesso nas liminares por tipo (1988-1997)



% de sucesso nas liminares por tipo (1998-2006)



### % de sucesso nas liminares por tipo (2007-2018)

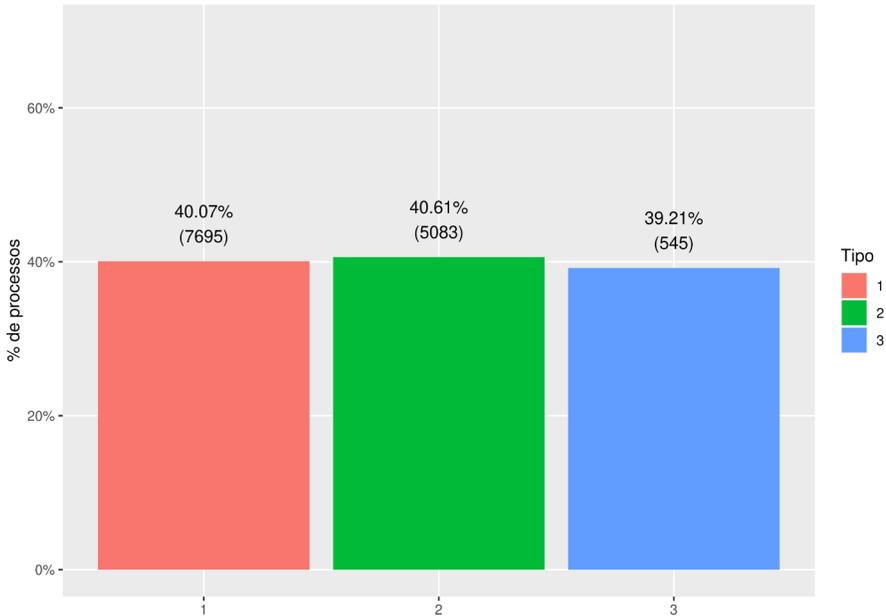
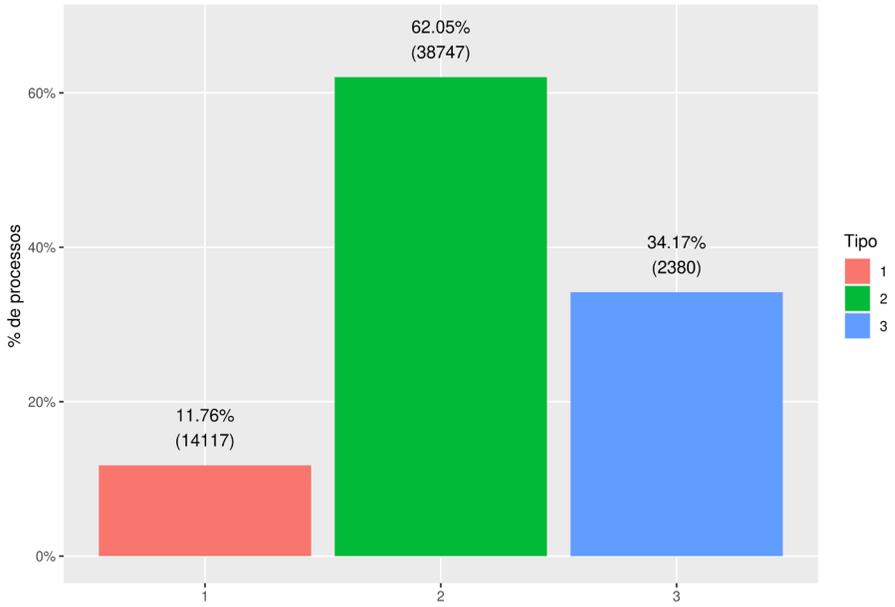


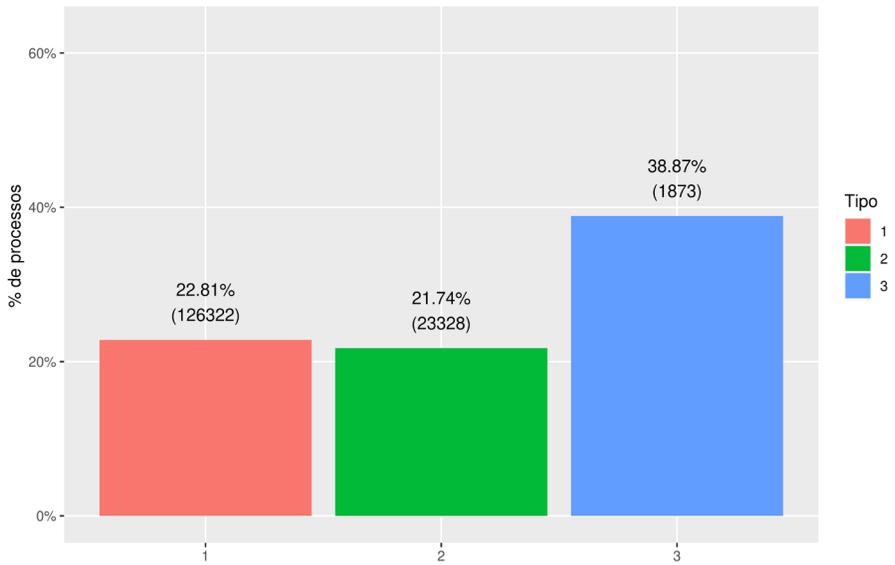
Gráfico 11.2.1 *Processos do tipo 3 possuem uma probabilidade de sucesso maior em todas as espécies de decisão.*

Os gráficos acima representam o percentual de sucesso obtido pelas partes em decisões liminares no STF nos processos de tipo 1, 2 e 3. Assim como percebemos no recorte total, as maiores taxas de sucesso se encontram em processos do tipo 3, aqueles nos quais o tribunal dá pelo menos uma decisão colegiada presencial e com atenção individualizada. Essa tendência só é interrompida no último período, no qual liminares em processos dos três tipos apresentam uma probabilidade de sucesso muito similar.

### % de sucesso nas decisões de mérito por tipo (1988-1997)



### % de sucesso nas decisões de mérito por tipo (1998-2006)



### % de sucesso nas decisões de mérito por tipo (2007-2018)

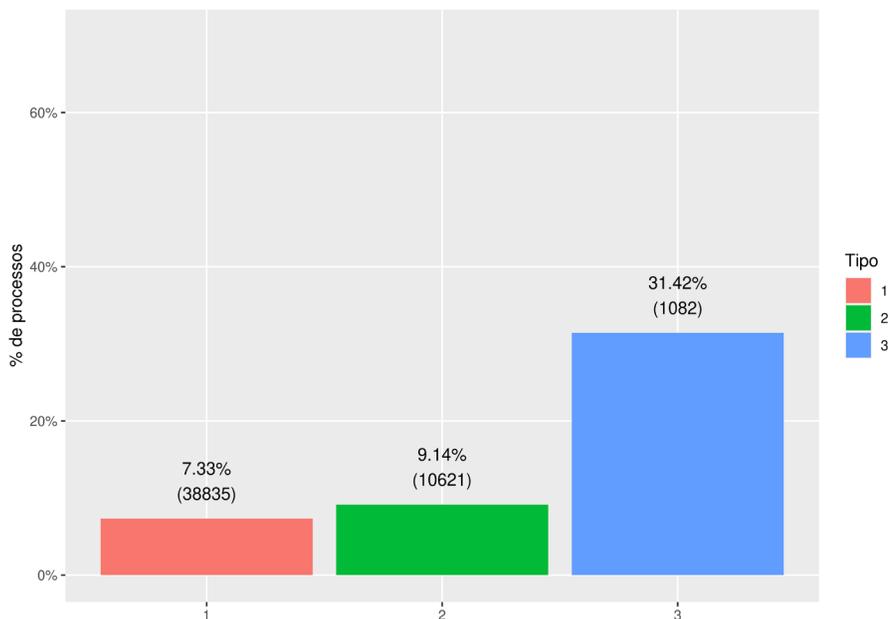
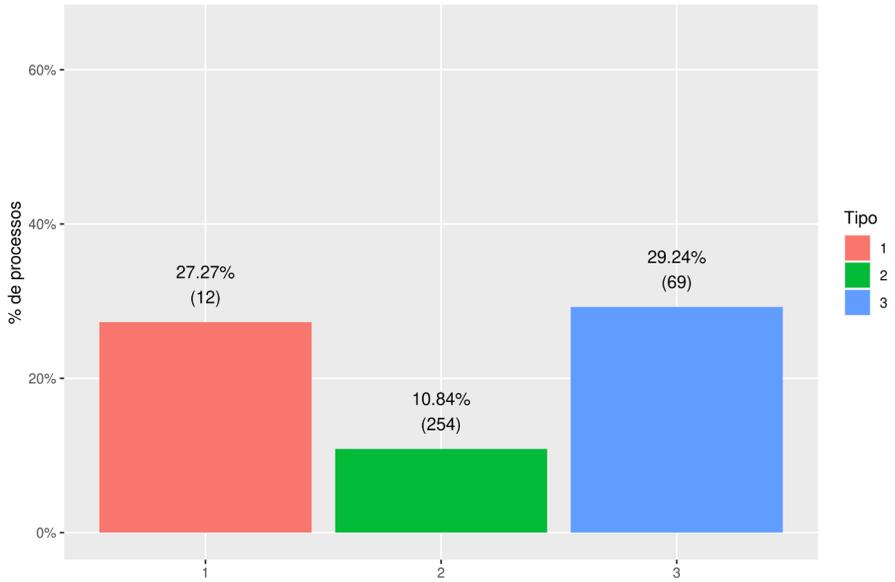


Gráfico 11.2.2 *As taxas de sucesso nas decisões de mérito de cada tipo vêm diminuindo ao longo dos anos.*

Os gráficos acima representam o percentual de sucesso obtido pelas partes em decisões de mérito no STF nos processos de tipo 1, 2 e 3. No primeiro período, a maior taxa de sucesso se encontra nas decisões de mérito no tipo 2, decisões colegiadas “virtuais” ou em lote. A partir do segundo período, repetindo o que observamos em outros recortes e com outras espécies de decisão, os processos do tipo 3 se tornam aqueles com maior chance de êxito. De maneira geral, podemos perceber uma tendência de queda ao longo do tempo na taxa de sucesso dos pedidos de mérito junto ao STF.

### % de sucesso nas decisões recursais por tipo (1988-1997)



### % de sucesso nas decisões recursais por tipo (1998-2006)



### % de sucesso nas decisões recursais por tipo (2007-2018)

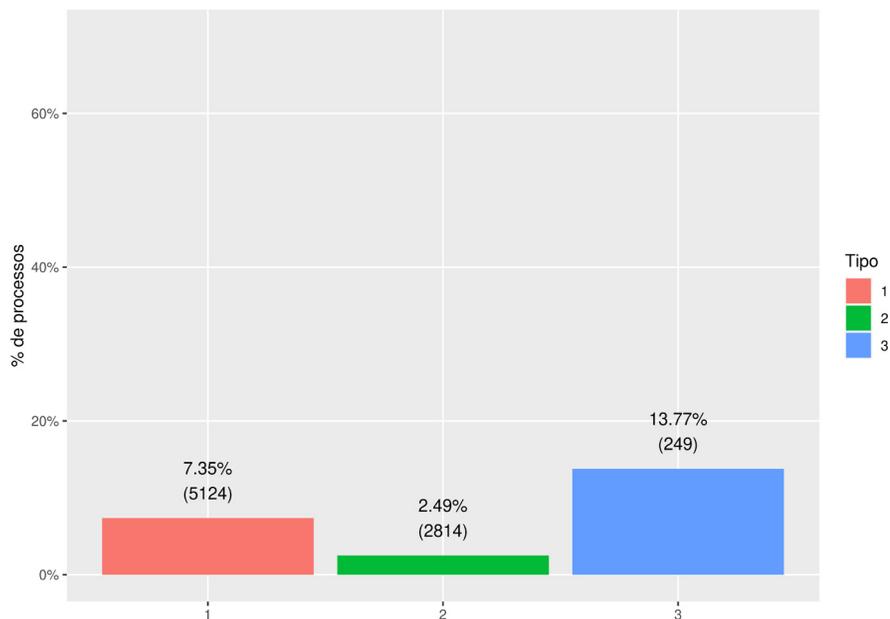
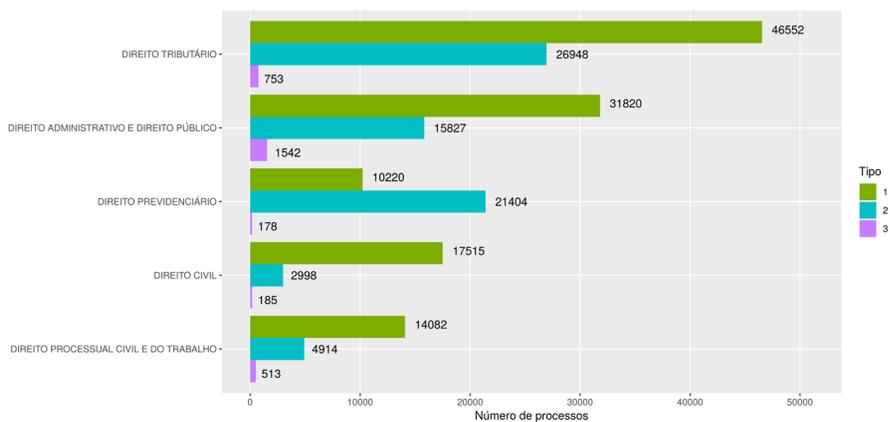


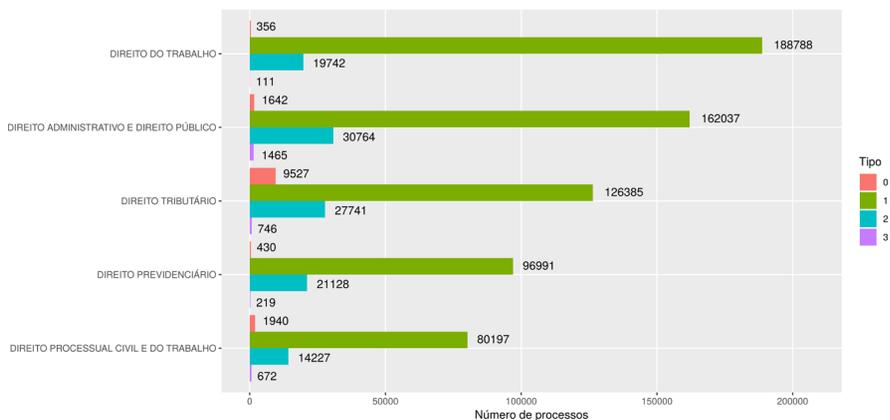
Gráfico 11.2.3 *As taxas de sucesso das decisões recursais caíram drasticamente no terceiro período, independentemente do tipo analisado.*

No segundo recorte, a taxa de sucesso recursal nos processos de tipo 1 se mostra bastante elevada. Enquanto isso, no terceiro período, o gráfico informando a taxa de sucesso de processos dos diferentes tipos mostra uma maior probabilidade de que processos do tipo 3 sejam bem-sucedidos em suas pretensões.

## Número de processos por tipo e ramo do Direito (5 ramos mais frequentes) – STF (1988-1997)



## Número de processos por tipo e ramo do Direito (5 ramos mais frequentes) – STF (1998-2006)



## Número de processos por tipo e ramo do Direito (5 ramos mais frequentes) – STF (2007-2018)

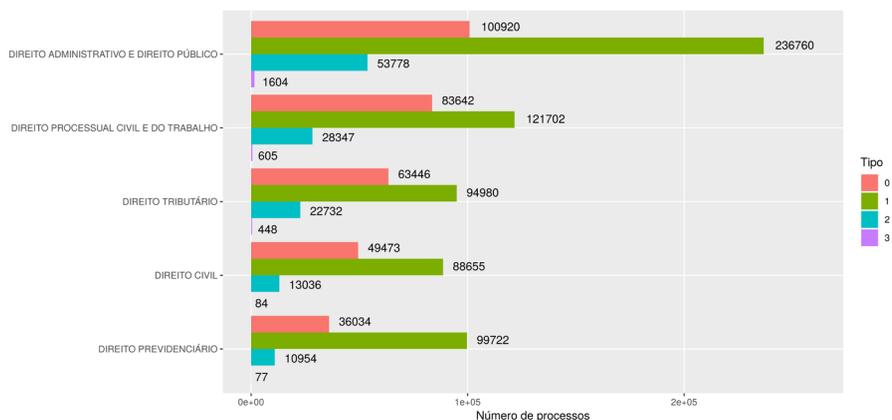
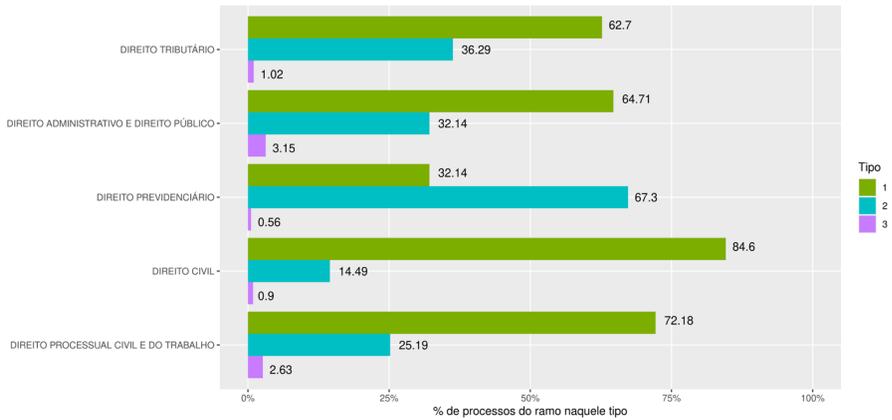


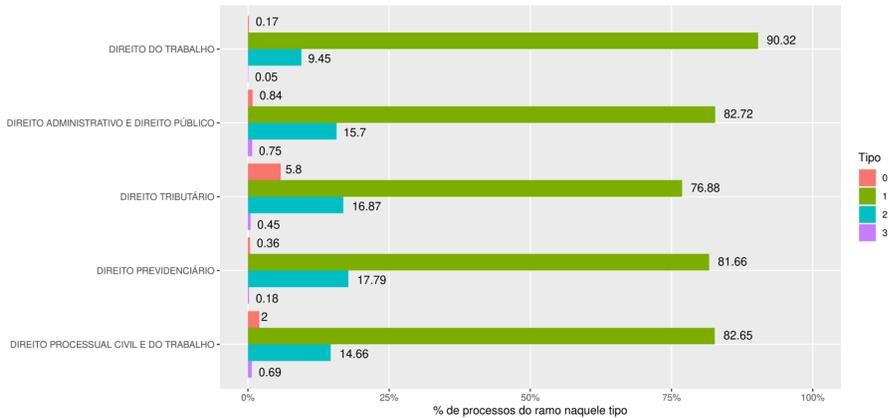
Gráfico 11.3 *Pode-se perceber que o número total de processos cresce consideravelmente conforme os períodos avançam no tempo.*

Os gráficos acima apresentam os 5 ramos do Direito mais citados no STF em cada um dos períodos analisados. No primeiro período sob análise, o assunto mais frequente foi o Direito Tributário. Esse padrão não se repete ao longo dos demais períodos, nos quais prevalece o Direito do Trabalho e, posteriormente, a rubrica “Direito Administrativo e Outras Matérias de Direito Público” – uma categoria de assunto genérica que incorpora diversas matérias constitucionalmente protegidas. Os demais assuntos, porém, não se alteram de forma significativa.

## Distribuição dos processos dos ramos mais frequentes entre tipos (%) – STF (1988-1997)



## Distribuição dos processos dos ramos mais frequentes entre tipos (%) – STF (1998-2006)



## Distribuição dos processos dos ramos mais frequentes entre tipos (%) – STF (2007-2018)

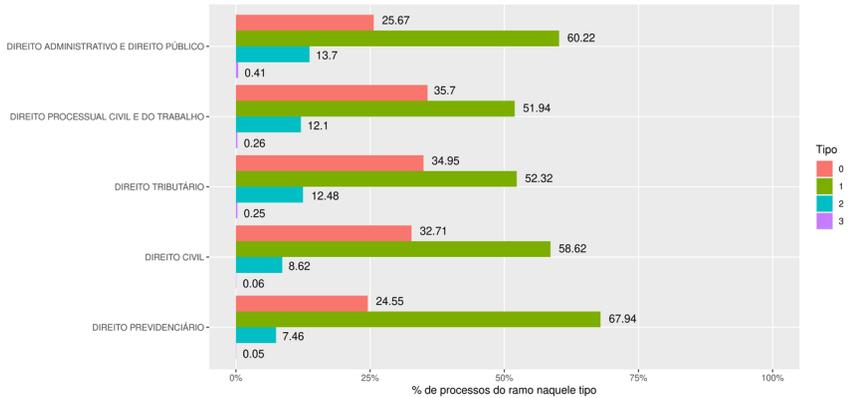
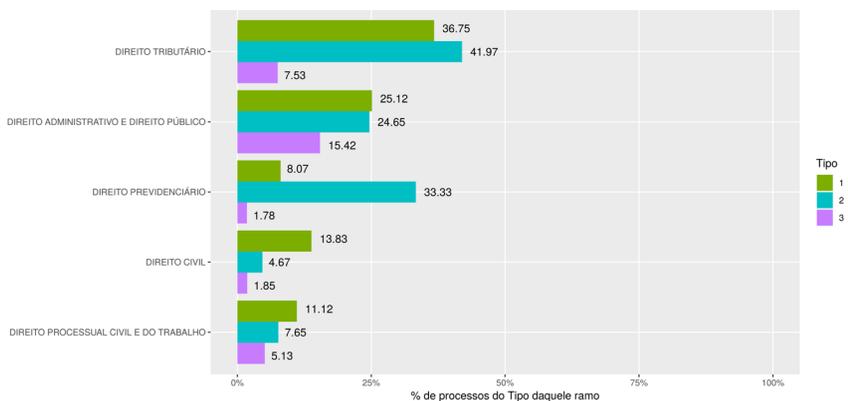


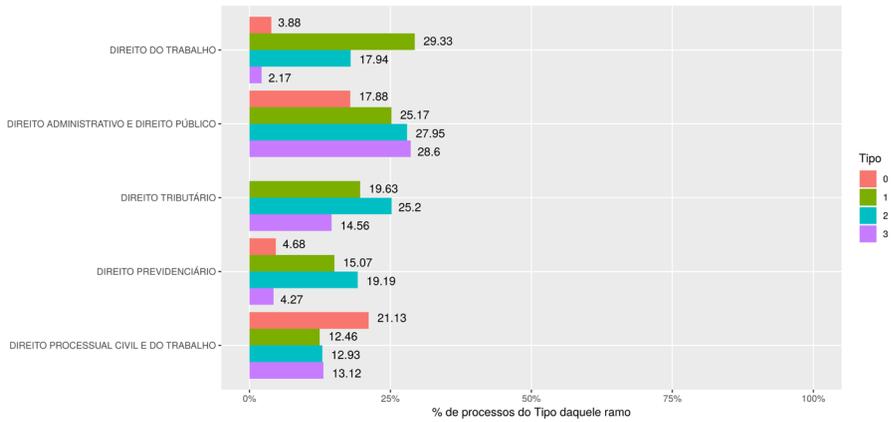
Gráfico 11.4 *Resta clara a prevalência de processos do tipo 1 nos assuntos mais frequentes no STF.*

Os gráficos acima demonstram a distribuição dos processos dos ramos mais frequentes no STF de acordo com seu tipo. A prevalência de processos do tipo 1 é clara em todos os períodos, havendo apenas uma exceção: no primeiro período, houve mais processos do tipo 2 de Direito Previdenciário (67,3%) do que processos do tipo 1 do mesmo assunto (32,14%).

## % de processos do tipo com participação de cada ramo do Direito (5 ramos mais frequentes) – STF (1988-1997)



% de processos do tipo com participação de cada ramo do Direito  
(5 ramos mais frequentes) – STF (1998-2006)



% de processos do tipo com participação de cada ramo do Direito  
(5 ramos mais frequentes) – STF (2007-2018)

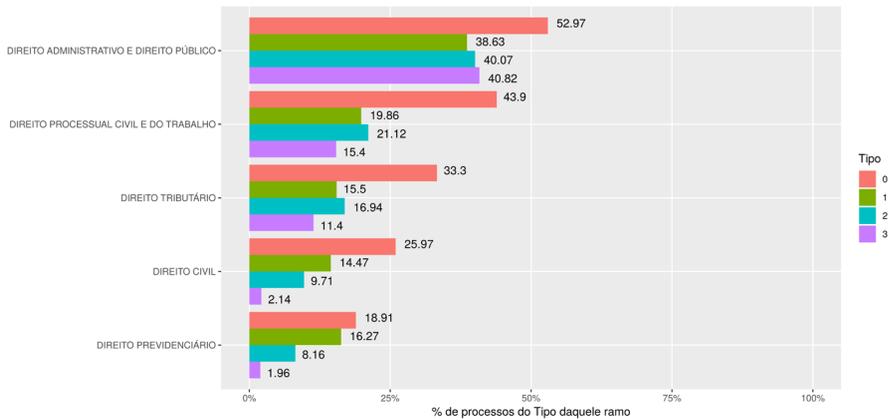


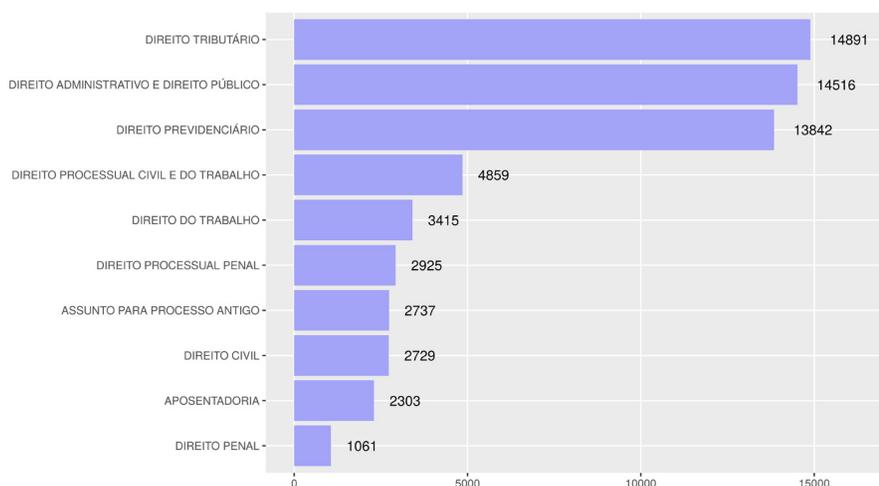
Gráfico 11.5 A maioria dos processos do tipo 3 no terceiro período está catalogada como tratando de Direito Administrativo e Direito Público.

Os gráficos acima visam representar a porcentagem de processos de cada tipo que tratam dos ramos mais citados pelo STF em cada um dos períodos analisados.

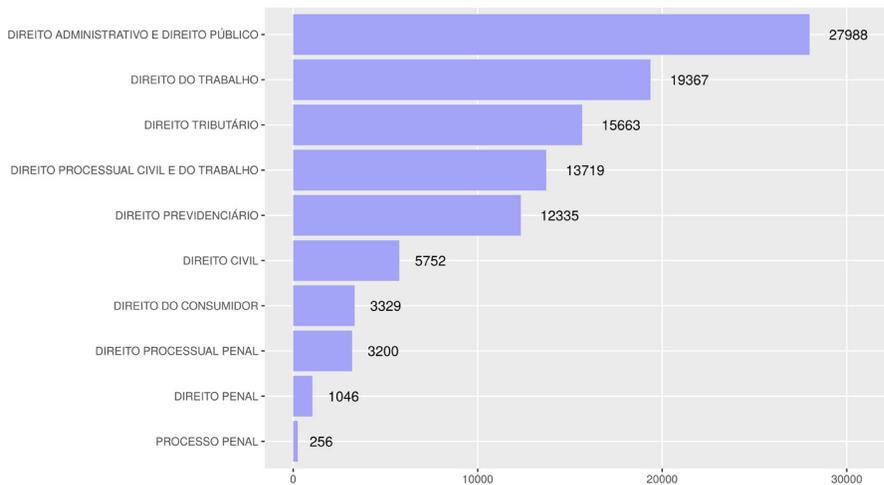
É interessante notar que a alta prevalência de processos do ramo Direito do Trabalho no segundo período se mantém restrita aos processos de tipo 1 e 2, com apenas 2,17% dos processos do tipo 3 mencionando o tema. Em contraste, a rubrica genérica de “Direito Administrativo e Outras Matérias de Direito Público” figura em 28,6% dos processos com decisões colegiadas reais no período em questão.

Além disso, essa rubrica genérica apresentou uma participação bastante expressiva nos processos de tipos 0 e 3 no terceiro período, sendo, respectivamente, 52,97% e 40,82%.

#### Número de processos com pelo menos uma decisão colegiada em lote – STF (1988-1997)



### Número de processos com pelo menos uma decisão colegiada em lote – STF (1998-2006)



### Número de processos com pelo menos uma decisão colegiada em lote – STF (2007-2018)

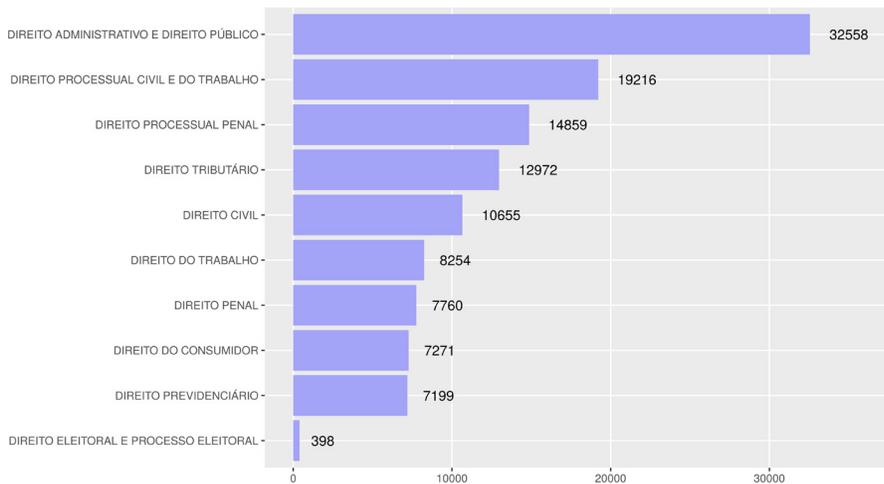
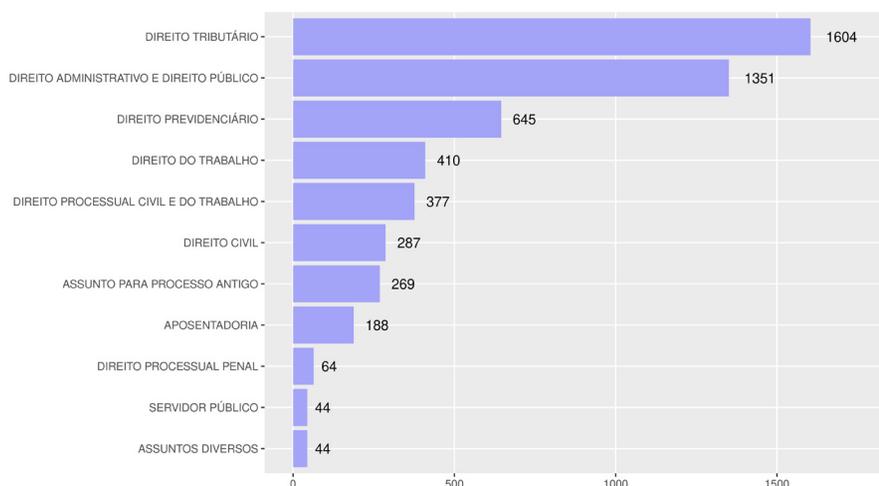


Gráfico 11.6 *O tema Direito Administrativo e Direito Público permaneceu na primeira ou na segunda posição nos três recortes temporais.*

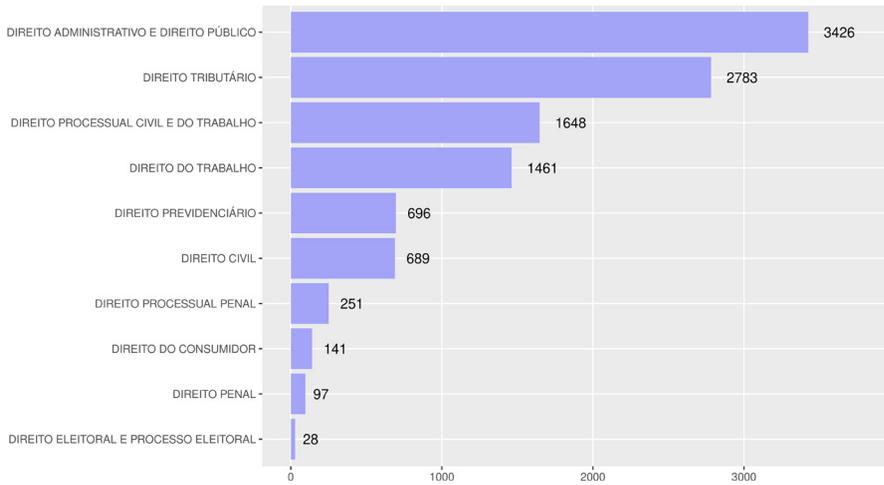
Os gráficos acima representam a quantidade de processos com pelo menos uma decisão colegiada em lote separada por áreas do Direito. O recorte feito é de 1988 a 1997, 1999 a 2006 e 2007 a 2018.

O número de processos com pelo menos uma decisão em lote no tema Direito Administrativo e Direito Público quase dobrou do primeiro para o segundo período, aumentando em números absolutos em 13.472. Outros ramos do Direito também sofreram algumas alterações de um recorte para o outro.

### Número de processos com pelo menos duas decisões colegiadas em lote – STF (1988-1997)



## Número de processos com pelo menos duas decisões colegiadas em lote – STF (1998-2006)



## Número de processos com pelo menos duas decisões colegiadas em lote – STF (2007-2018)

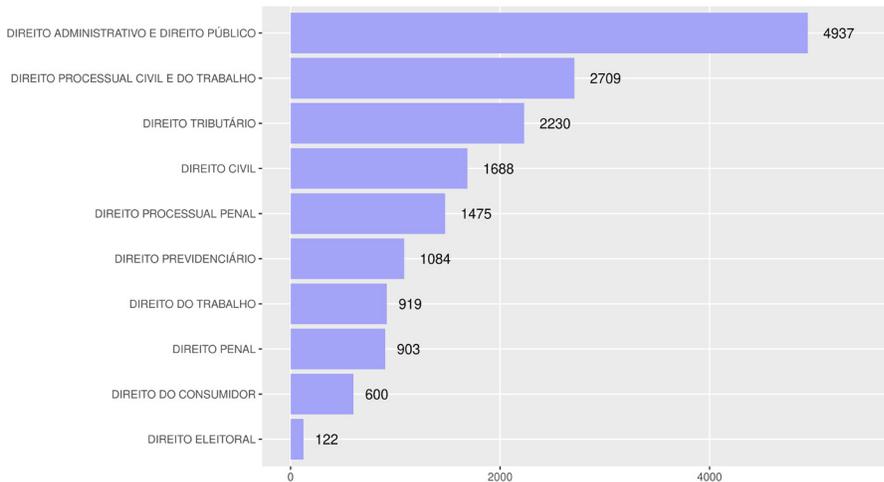
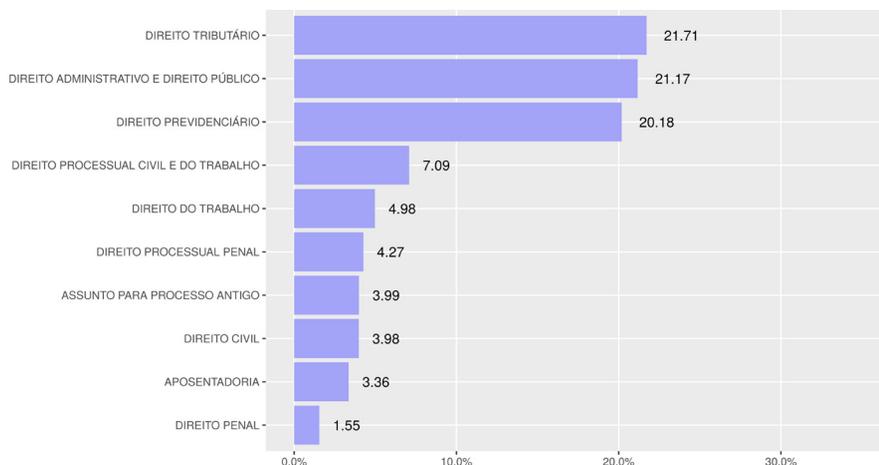


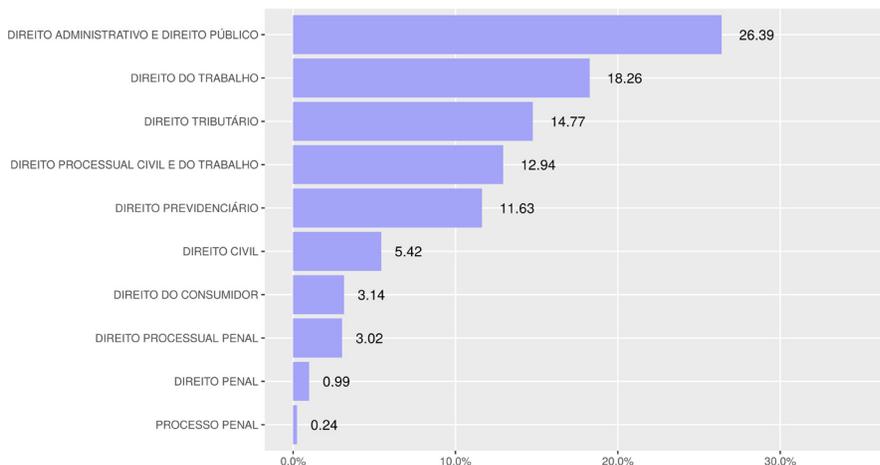
Gráfico 11.7 *Direito Administrativo segue sendo a área que mais figurou na primeira ou na segunda posição.*

Estes gráficos são semelhantes aos três anteriores, mas, em vez de processos com pelo menos uma decisão colegiada em lote (ou seja, uma subcategoria dos processos tipo 2, como discutido acima), referem-se à quantidade de processos com pelo menos duas decisões colegiadas em lote. Analisando estes três gráficos, conclui-se que seguem o mesmo padrão dos três anteriores, apesar de a quantidade de processos com ao menos duas ser logicamente menor. Vemos que segue uma proporção: apesar da quantidade ser menor, as áreas do Direito diminuíram de maneira razoavelmente proporcional, com algumas pequenas modificações.

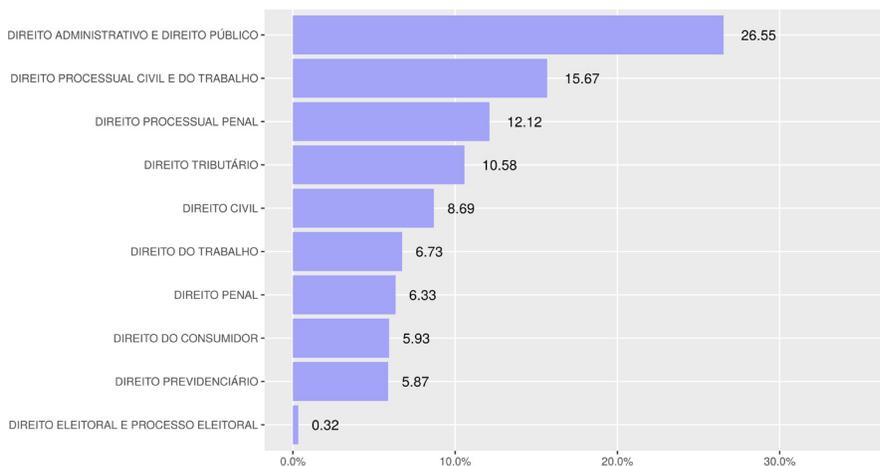
% de processos daquele assunto entre aqueles com pelo menos uma decisão colegiada em lote – STF (1988-1997)



**% de processos daquele assunto entre aqueles com pelo menos uma decisão colegiada em lote – STF (1998-2006)**



**% de processos daquele assunto entre aqueles com pelo menos uma decisão colegiada em lote – STF (2007-2018)**

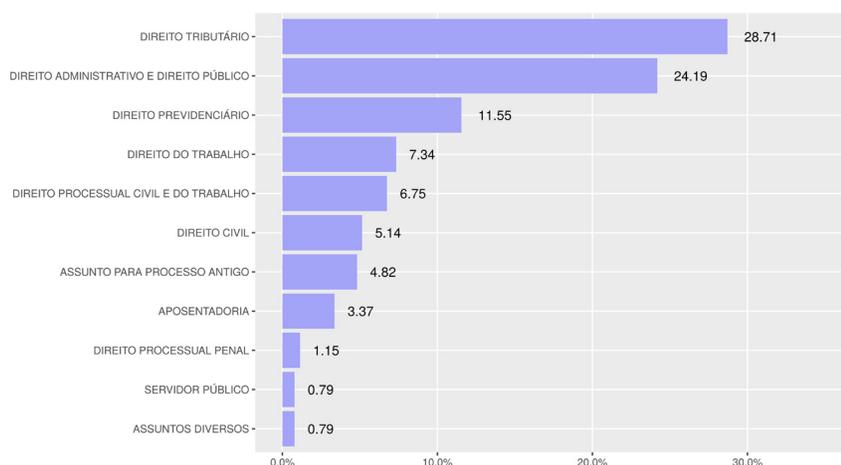


**Gráfico 11.8** Como nos gráficos anteriores, *Direito Público e Administrativo* ocupam a primeira ou a segunda colocação.

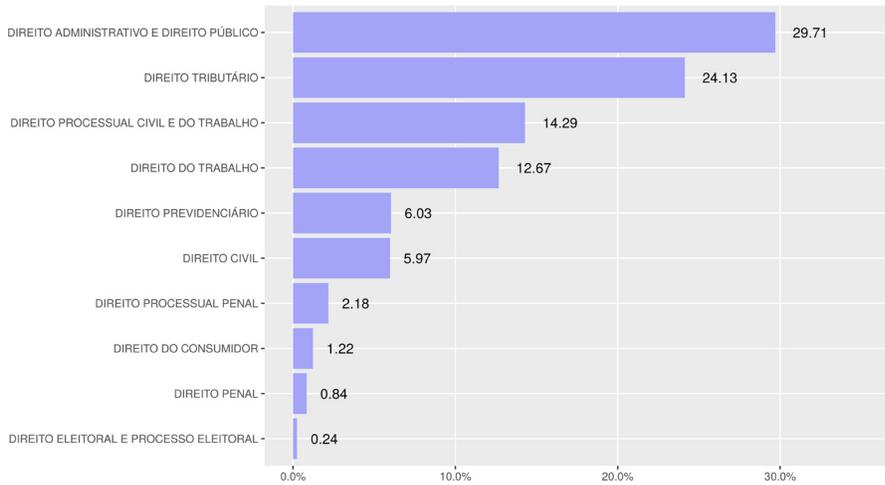
Diferentemente dos gráficos anteriores, que eram relativos à quantidade absoluta de processos que têm pelo menos uma decisão colegiada em lote, estes três tratam da participação de processos de cada um dos temas no universo de processos com pelo menos uma decisão colegiada em lote. Como se trata de porcentagem, o número de processos existentes em determinada área do Direito pode alterar a dinâmica vista nos gráficos que mostravam apenas os números absolutos. Ou seja, a área do Direito com mais processos com pelo menos uma decisão colegiada em lote em números absolutos pode ser a última quando se trata de porcentagem, caso o número de processos na área seja muito grande, e vice-versa.

Apesar disso, não parece haver grandes alterações em relação à ordem de colocação das áreas do Direito nas três amostras. As áreas com maiores números absolutos tendem a ter maiores porcentagens nas três amostras, como se espera. Ressalta-se, entretanto, o caso do tema genérico de Direito Administrativo. Do primeiro para o segundo recorte o número de casos praticamente dobrou quando se tratava de números absolutos, o que não ocorre com a porcentagem, apesar de haver um aumento. Em outras palavras: o crescimento no número absoluto de decisões do tipo 2 neste tema parece ter sido causado por um crescimento no volume total de processos envolvendo este tema.

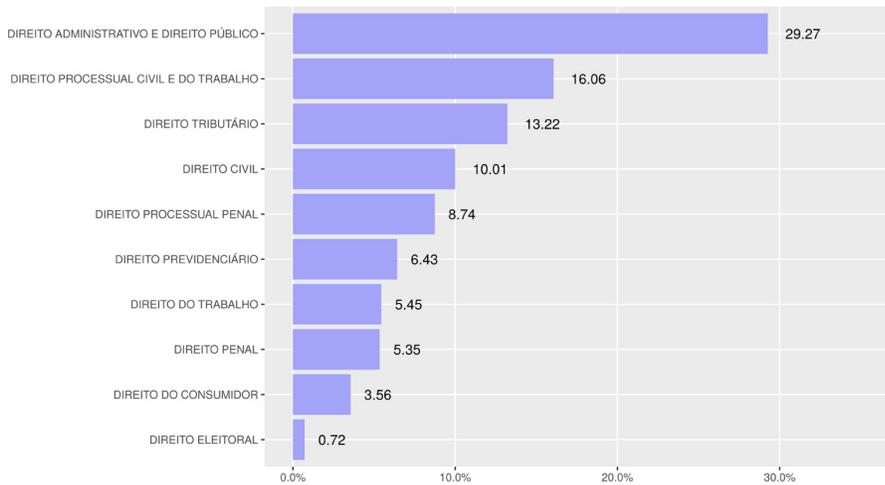
#### % de processos daquele assunto entre aqueles com pelo menos duas decisões colegiadas em lote – STF (1988-1997)



**% de processos daquele assunto entre aqueles com pelo menos duas decisões colegiadas em lote – STF (1998-2006)**



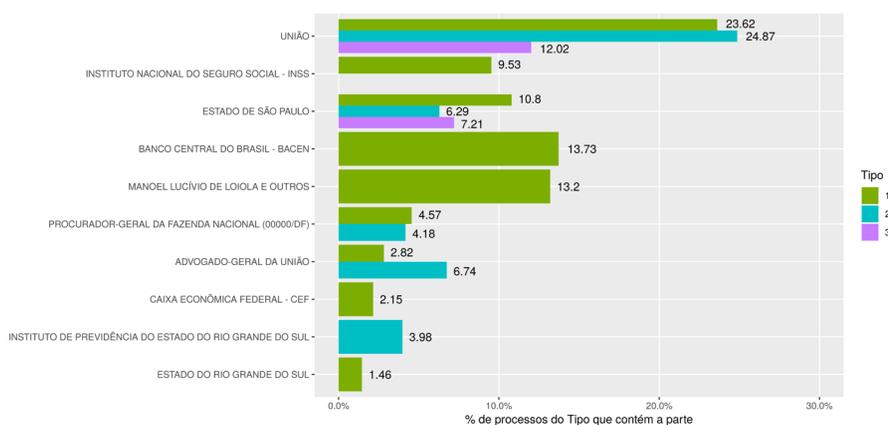
**% de processos daquele assunto entre aqueles com pelo menos duas decisões colegiadas em lote – STF (2007-2018)**



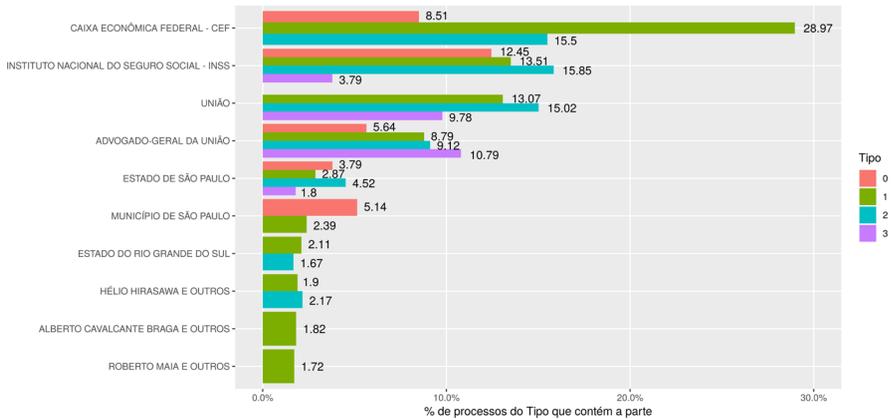
**Gráfico 11.9** *O padrão se repete em relação aos três gráficos anteriores.*

Pouco mudou em relação às porcentagens dos gráficos que levam em conta os processos com pelo menos uma decisão colegiada em lote. Apesar disso, é interessante reparar que há diferença do caso em que era retratada a quantidade de processos que citavam decisões colegiadas em lote em números absolutos. Com números absolutos, há uma diminuição da quantidade de processos que citam ao menos duas decisões em lote em relação a que cita ao menos uma. Já isso não acontece no caso dos gráficos com porcentagens. Na realidade, a porcentagem de algumas áreas do Direito, como Direito Administrativo e Direito Público, inclusive aumenta nos três recortes temporais quando se trata de ao menos duas decisões colegiadas em lote. Ou seja, processos com esse tema têm prevalência maior no universo de processos com pelo menos duas decisões em lote do que naqueles com pelo menos uma decisão em lote.

% de processos do tipo com participação de cada parte  
(10 partes mais frequentes) – STF (1988-1997)



% de processos do tipo com participação de cada parte  
(10 partes mais frequentes) – STF (1998-2006)



% de processos do tipo com participação de cada parte  
(10 partes mais frequentes) – STF (2007-2018)

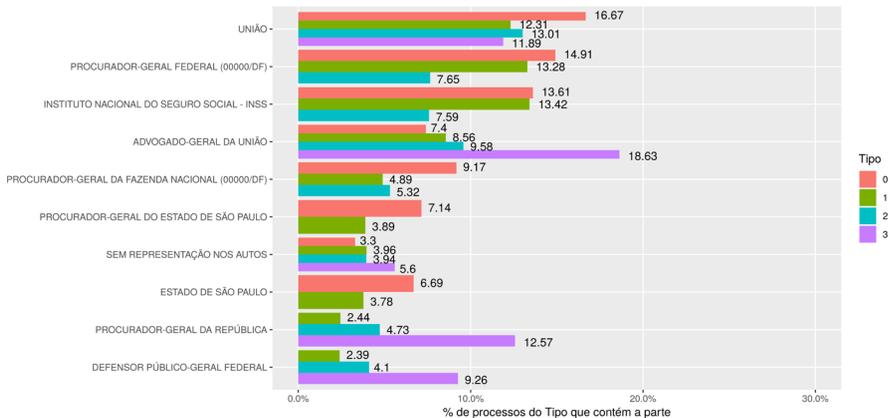


Gráfico 11.10 A União Federal e o INSS têm participações expressivas no STF.

Os gráficos acima mostram os litigantes mais frequentes no STF durante cada período e o percentual de processos do tipo que contam com a parti-

cipação de cada uma das partes. Elas estão ordenadas pelo número total de processos em que figuraram em cada período. Na leitura destes e de outros gráficos envolvendo comparações entre estados e litigantes ao longo do tempo, é importante registrar que os dados não incluem nenhuma variável relativa a fatores exógenos que influenciam a carga de trabalho recebida pelo tribunal em um dado momento. Ou seja, os dados compõem apenas um retrato interno do que tramita no tribunal. Qualquer inferência, a partir desses dados, sobre padrões de judicialização, de litigância ou de comportamento de atores processuais precisa levar em conta uma série de fatores que não estão capturados nos dados e nos gráficos deste relatório.

No primeiro período, o Banco Central, quarto colocado no *ranking*, figurou em 13,73% dos processos de tipo 1 decididos dentro do primeiro recorte, não tendo figurado em processos de nenhum outro tipo. O quinto colocado, Manoel Lucivio de Loiola (que, segundo reportagens jornalísticas, era um dos principais advogados do Banco Central à época<sup>36</sup>), o que explica a proporção muito próxima à do banco.

A representação permite destacar alguns pontos relevantes: 1) alguns dos litigantes mais frequentes muitas vezes não chegam a ter suas questões enfrentadas por órgãos colegiados, sejam eles virtuais ou presenciais, pelo menos não em tempo hábil; 2) a posição privilegiada de entidades estatais com relação à atenção do STF, evidenciada no fato de que a União era parte em 12% dos processos de tipo 3 e que o estado de São Paulo constava em 7,21% processos do mesmo tipo; e 3) a existência de muitas partes que têm seus processos concentrados exclusivamente em um único tipo.

Olhando para as partes que figuraram em mais processos no segundo período, vemos um número elevado de advogados, Alberto Cavalcante Braga,<sup>37</sup>

---

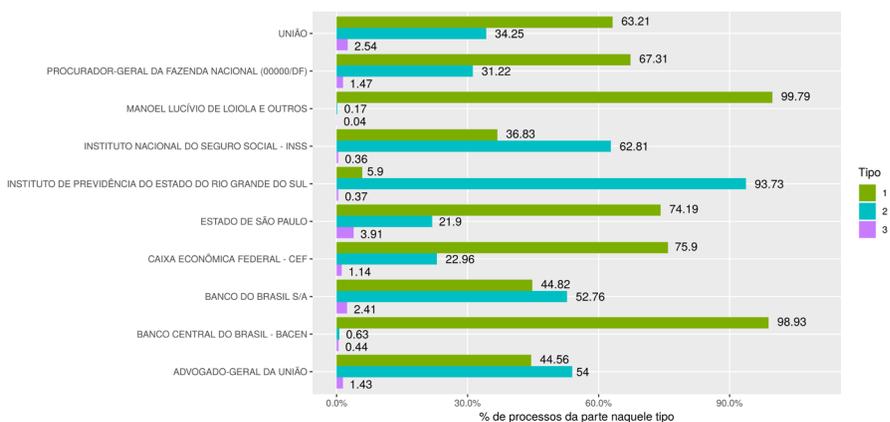
36. SOUZA, Josias de. O escândalo e a mão de Armínio. *Folha de São Paulo*, 11 jun. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1106200030.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.

37. MIGALHAS. CEF irá desistir de parte de seus processos que tramitam no TRF da 3ª região. 09 Abr. 2012. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI153254,21048-CEF+ira+desistir+de+parte+de+seus+processos+que+tramitam+no+TRF+da+3>. Acesso em: 20 nov. 2018.

Roberto Maia,<sup>38</sup> Hélio Hirasawa,<sup>39</sup> todos aparentemente atrelados à Caixa Econômica Federal, que aparece como a maior litigante do período, aparecendo em 28,97% dos processos do tipo 1. A União permanece uma litigante bastante frequente e capaz de atrair bastante atenção por parte das instituições colegiadas do Supremo, aparecendo em 9,78% dos processos do tipo 3. A maior participação nesse conjunto de casos envolvendo a deliberação presencial dos ministros, porém, foi do AGU, que atuou em 10,79% desses casos.

Em geral, notamos muitas similaridades entre os atores mais frequentes no terceiro e nos demais períodos, bem como sua distribuição entre os diferentes tipos de processos. Digna de nota é a ascensão da proporção de processos do tipo 3 que mencionam a Advocacia-Geral da União (AGU) como parte. Isso pode ser fruto de uma mudança em alguma prática substantiva do tribunal, mas também pode ser simplesmente resultado de prática cartorária com relação à autuação das partes.

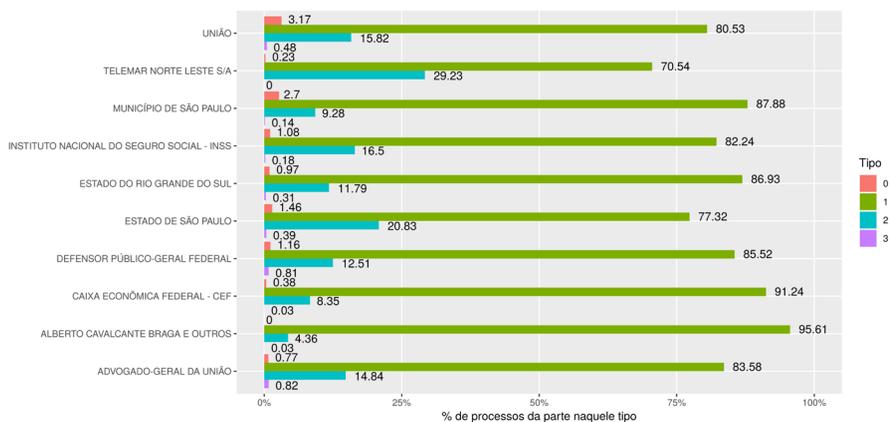
### Distribuição dos processos das partes mais frequentes entre tipos (%) – STF (1988-1997)



38. TORRESINI, Elizabeth Rochadel. *Advocacia na Caixa Econômica Federal: trajetória de 150 anos*. Brasília: Advocef, 2011. Disponível em: <http://www.advocef.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Revista-Advocacia-Na-Caixa-Trajet%C3%B3ria-de-150-anos.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

39. ESCAVADOR. Helio Hirasawa. Disponível em: <https://www.escavador.com/sobre/10079443/helio-hirasawa>. Acesso em: 20 nov. 2018.

## Distribuição dos processos das partes mais frequentes entre tipos (%) – STF (1998-2006)



## Distribuição dos processos das partes mais frequentes entre tipos (%) – STF (2007-2018)

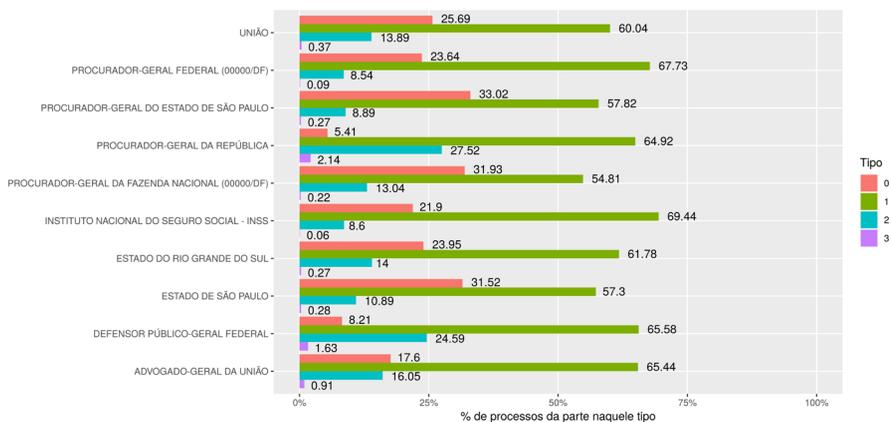


Gráfico 11.11 Novamente, a União apresenta alta participação nos processos do STF.

No primeiro recorte, quando vemos a proporção de processos de cada tipo que compõem o acervo atrelado a cada uma das partes mais frequen-

tes, vemos que os processos do tipo 3 são raros mesmo no caso da União e do estado de São Paulo. Isso indica, mais uma vez, o quanto esse nível máximo de atenção decisória está restrito a uma quantidade proporcionalmente pequena de processos. O tipo 1, embora seja o mais prevalente, às vezes é substituído pelo tipo 2 na posição de tipo mais frequente quanto a algumas partes.

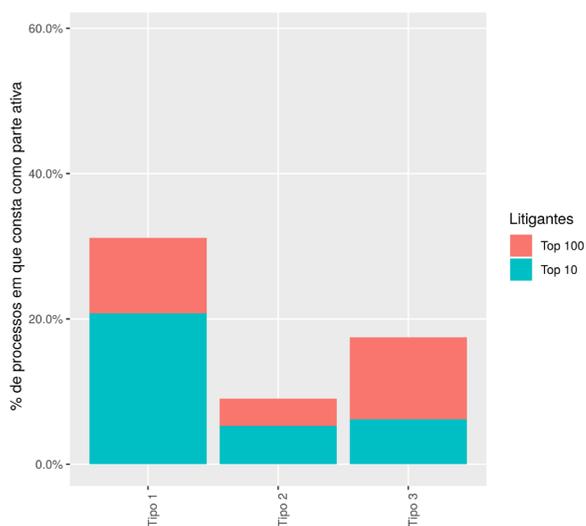
Ao contrário do que ocorreu no primeiro recorte, entre 1998 e 2006, a distribuição dos acervos de cada parte entre os diferentes tipos foi muito mais homogênea, com a esmagadora maioria dos casos sendo resolvidos através de decisões monocráticas.<sup>40</sup> Isso aponta para a dominância desse tipo de processo e decisão na segunda década de vigência da Constituição de 1988.

Finalmente, no terceiro recorte, quando observamos o percentual de processos de cada parte em cada um dos tipos, notamos a prevalência dos processos de tipo 0 e 1 e a absoluta raridade de processos do tipo 3, mesmo em partes que parecem ter um acesso privilegiado à atenção dos órgãos colegiados do STF, como a AGU, que, apesar de figurar em 18,63% dos casos de tipo 3, têm apenas 0,91% de seus processos neste patamar.

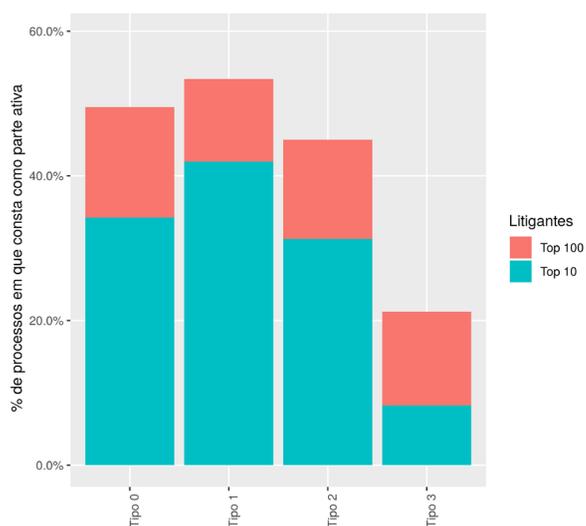
---

40. É importante notar que os 10 litigantes apresentados nesses gráficos não são os mesmos do que os que constam do gráfico anterior. Isso se dá porque optamos por restringir as partes do segundo gráfico àquelas que constavam no mínimo um processo de pelo menos três tipos diferentes. Vale notar, ainda, que esse é o resultado geral de todo o período, sendo compatível com grande variação e picos em anos específicos.

### Participação dos grandes litigantes no estoque do STF por tipo (1988-1997)



### Participação dos grandes litigantes no estoque do STF por tipo (1998-2006)



### Participação dos grandes litigantes no estoque do STF por tipo (2007-2018)

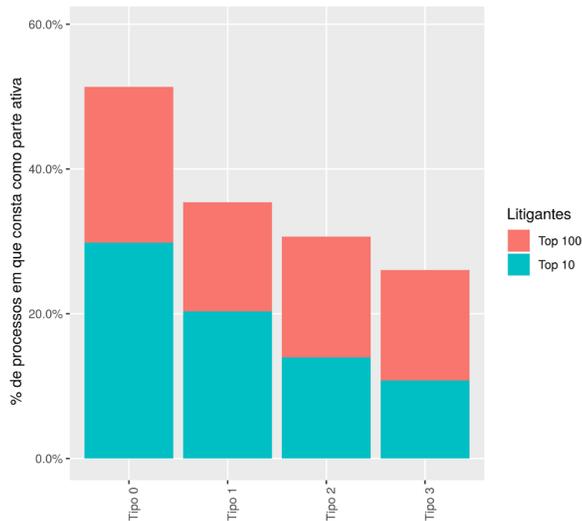
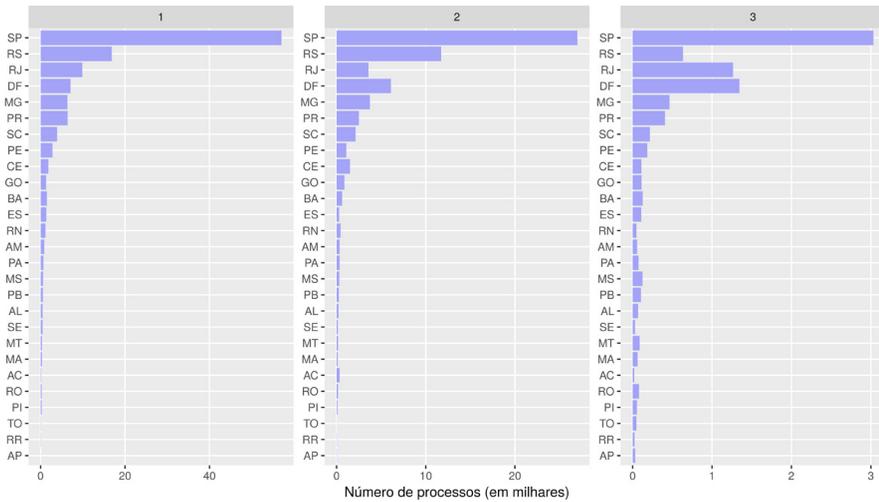


Gráfico 11.12 *Pode-se observar um grande crescimento na participação dos grandes litigantes do primeiro para o segundo recorte.*

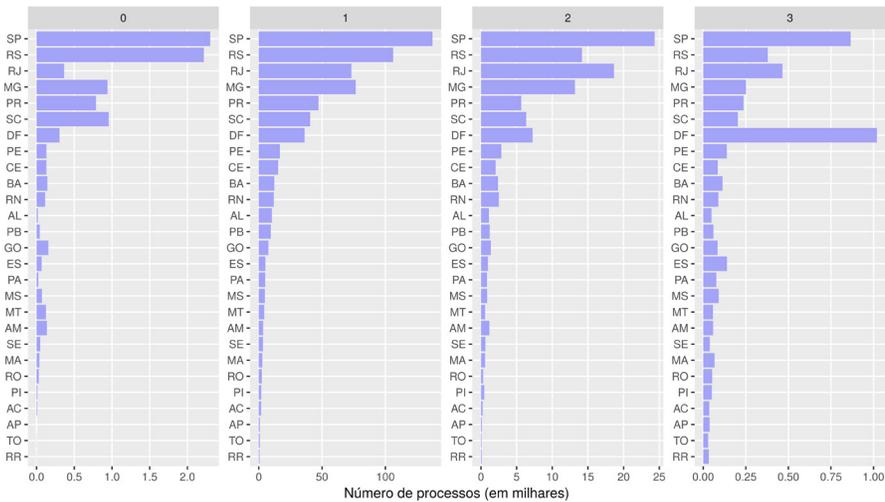
Os gráficos são separados por tipos (1, 2 e 3) e têm como objetivo demonstrar o grau de participação dos chamados grandes litigantes em processos do STF (percentualmente). Como dito anteriormente, grandes litigantes são as pessoas físicas ou jurídicas que mais atuam como partes em processos. No gráfico, as barras dividem-se em azul e vermelho para mostrar o quanto os 10 maiores litigantes participam de processos em relação aos 100 (posição 11-100) maiores litigantes. O primeiro gráfico abrange o período de 1988 a 1997, o segundo gráfico de 1998 a 2006, e o terceiro de 2007 a 2017.

A concentração de atenção em processos de grandes litigantes é ainda mais visível no segundo e no terceiro recorte. Tendo em vista a grande quantidade de processos, chama atenção que, em alguns cenários, a porcentagem de participação dos grandes litigantes às vezes ultrapassa a faixa de 50%, principalmente no período de 1998 a 2006, com a exceção do tipo 3.

*Ranking de Estados em cada tipo*  
(números absolutos) – STF (1988-1997)



*Ranking de Estados em cada tipo*  
(números absolutos) – STF (1998-2006)



*Ranking de Estados em cada tipo*  
(números absolutos) – STF (2007-2018)

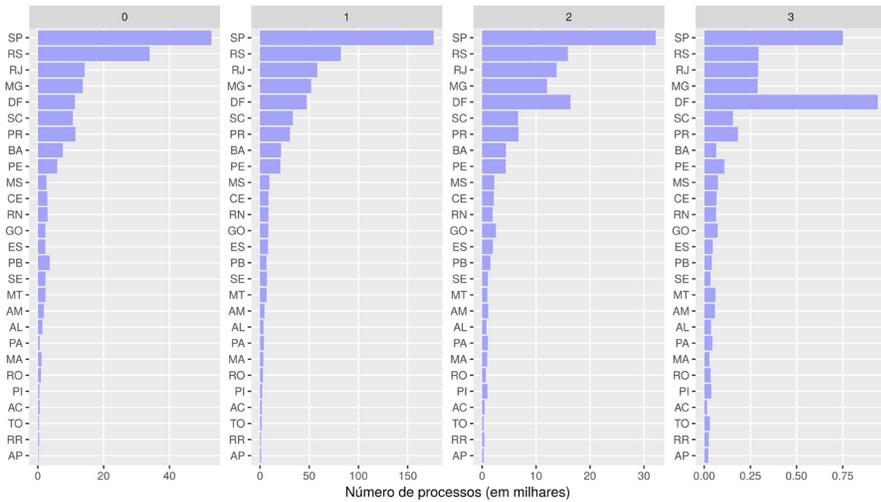
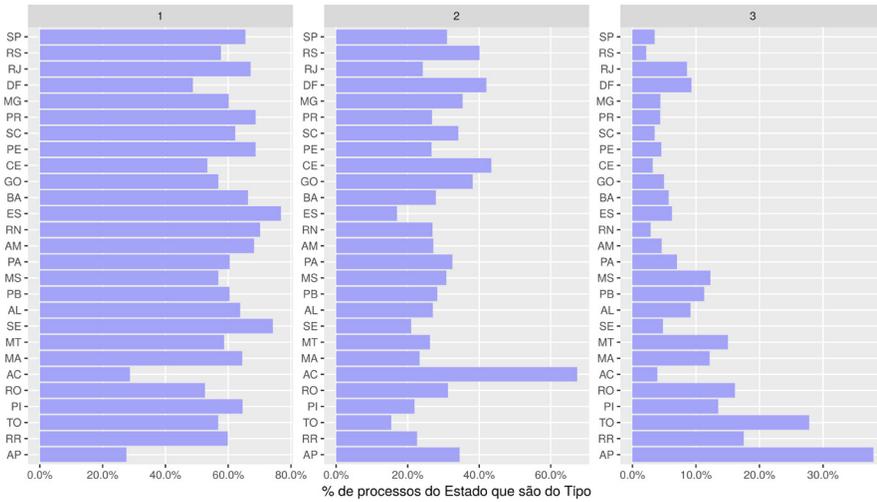


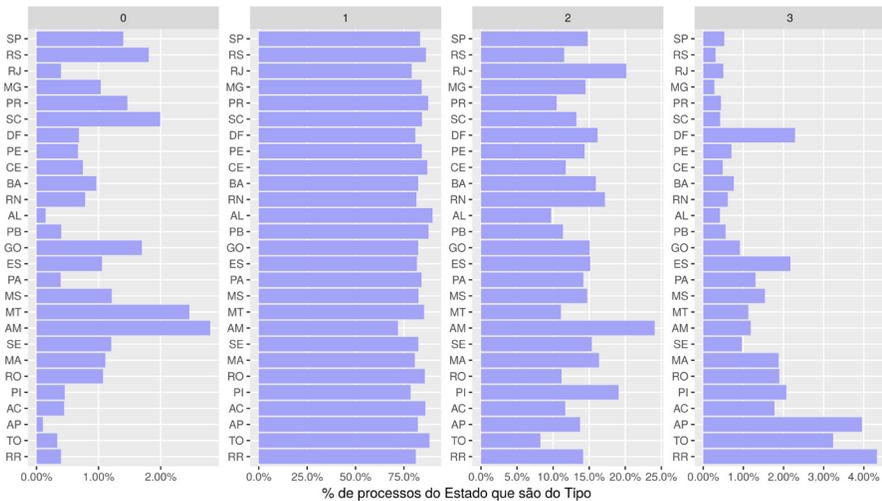
Gráfico 11.13 *São Paulo concentra a maioria dos processos nos tipos 0, 1 e 2 nos três recortes temporais, sendo que há mais processos no tipo 3 no primeiro recorte.*

Os gráficos buscam analisar os estados que mais concentram processos de cada tipo, separado em três recortes temporais. Analisando o primeiro período, a distribuição dos Estados da federação ao longo dos diferentes tipos de processo mostra o mesmo tipo de padrão observado no recorte geral. Não parecem existir variações muito expressivas com relação à participação de processos do tipo 1 no acervo de cada unidade federativa, à exceção dos estados do Acre e do Amapá, possivelmente por conta dos reduzidos universos de processos oriundos desses estados. Novamente, observa-se a sobrerrepresentação do DF nos processos do tipo 3, principalmente a partir do segundo período, o que pode ser explicado pela sua relevância em relação aos processos de competência originária do STF.

## Participação % dos tipos dentro de cada Estado – STF (1988-1997)



## Participação % dos tipos dentro de cada Estado – STF (1998-2006)



## Participação % dos tipos dentro de cada Estado – STF (2007-2018)

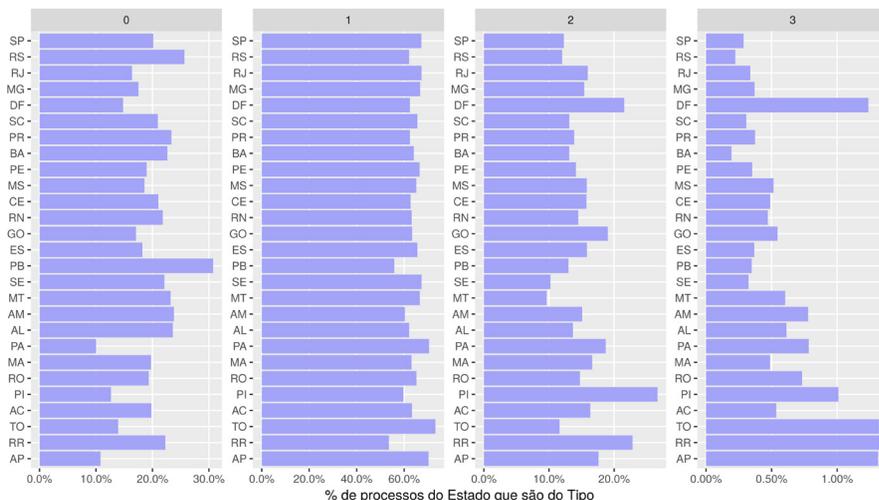


Gráfico 11.14 Ao longo dos três recortes temporais, a porcentagem de processos do tipo 3 muda drasticamente.

Os três gráficos buscam mostrar percentualmente a distribuição dos processos entre os quatro tipos possíveis em cada estado da Federação.

É interessante notar que a porcentagem de ações do tipo 1 no primeiro e no terceiro recorte temporal é semelhante na maioria dos estados. Entretanto, no segundo recorte, ou seja, no meio do período temporal analisado, a maioria dos estados apresenta porcentagens em torno de 75%, diferente dos cerca de 60% (em média) que os estados apresentam no primeiro e terceiro recorte.

Algo completamente diferente ocorre com o tipo 3. Em primeiro lugar, em relação a esse tipo, a diferença entre a porcentagem dos estados é relativamente grande, independentemente do recorte temporal, o que não acontece nos outros tipos. Além disso, a amplitude no primeiro recorte temporal nesse tipo é maior que 30%, enquanto no segundo não passa de 3,5%, e, no último tanto, o estado com maior porcentagem, quanto o com

menor porcentagem, não passam de 1%. Além de a amplitude ter diminuído ao longo do tempo, a porcentagem de todos os estados também diminuiu, em maior ou menor grau. Nota-se que os estados com maiores porcentagens na primeira representação foram os que mais caíram em pontos percentuais até a última representação. Além disso, trata-se dos estados com menor número absoluto de processos junto ao STF. Dessa forma, sua inclusão em um número relativamente baixo de processos de tipo 3 já foi suficiente para representar um percentual expressivo do seu estoque no primeiro período.



## Conclusões

Ao longo da última década, consolidou-se a percepção de que o STF exerce poder decisório de maneiras variadas, fragmentadas, e até individuais. Embora a imagem dos ministros e ministras reunidos no plenário ou nas turmas ainda concentre boa parte da atenção sobre o tribunal, debates públicos e acadêmicos enfocaram cada vez mais o grande conjunto de casos que ministros decidem sozinhos. Como parte dessa transformação, ganhou espaço em manifestações da Presidência do STF a preocupação de que, em meio a um enorme volume de decisões monocráticas, as decisões colegiadas devem ser de alguma forma promovidas, por expressarem algo de fundamental sobre a missão da instituição. Neste relatório, procuramos contribuir para desenvolver e aprofundar essa agenda do poder de decisão colegiado em diferentes dimensões, a partir de dados descritivos do projeto *Supremo em Números* sobre decisões tomadas em todas as espécies processuais no tribunal de 1988 a 2018.

Primeiro, propomos categorizações mais finas do que a dicotomia entre decisões “individuais” e “colegiadas”. Como já vem sendo reconhecido

em pesquisas recentes e em andamento na área, o tribunal vem desenvolvendo uma série de mecanismos decisórios que, ainda que formalmente colegiados, expressam graus e tipos de engajamento muito distintos dos ministros e ministras com as questões discutidas em cada processo. Nossa proposta é distinguir entre diferentes tipos de processos a partir dos diferentes graus de *atenção decisória* que receberam. A classificação proposta assume que o engajamento dos ministros se reduz em decisões que, embora formalmente colegiadas, são *não presenciais* (por exemplo, aquelas tomadas no plenário virtual) e *com apreciação em bloco* de vários processos semelhantes, sem análise específica dos casos (por exemplo, julgamentos em “lista” ou “lote”).

Além disso, do ponto de vista das decisões monocráticas, é preciso fazer distinções adicionais, considerando a existência de dois tipos bastante diferentes. De um lado, há decisões em que o tribunal meramente *devolve* um processo às instâncias inferiores, por se tratar de um processo aguardando julgamento de outro processo com Repercussão Geral já reconhecida. Essas são verdadeiras *decisões sem decisão* – o processo no STF recebe um destino, pelas mãos de um ministro individual, mas esse ministro não decide de fato o recurso. De outro, há decisões monocráticas em que um ministro de fato decide o caso monocraticamente, de variadas maneiras – por exemplo, extinguindo o processo sem julgamento de mérito, concedendo uma liminar, ou julgando sumariamente um recurso que já tenha uma resposta clara na jurisprudência consolidada do tribunal.

Com base nessas considerações, dividimos os processos em Tipos 0 (apenas decisão de devolução às instâncias inferiores), 1 (processos em que houve apenas uma decisão – e monocrática), 2 (processos em que houve uma decisão colegiada virtual ou em lote, mas não uma decisão colegiada “real”) e 3 (processos em que houve ao menos uma decisão colegiada “real”, isto é, presencial e com análise individualizada). Esses Tipos expressam um grau crescente de atenção decisória, na medida em que, de 0 a 3, mantidas constantes todas as outras variáveis relevantes,

podemos assumir que há um engajamento crescente do tempo e da atenção dos ministros e seus gabinetes.

Em segundo lugar, procuramos aplicar essa categorização de processos (a partir do tipo que decisões que já ocorreram neles) aos dados do *Supremo em Números* em diálogo com análises feitas em relatórios anteriores, sobretudo com relação aos diferentes papéis exercidos pelo STF em diferentes classes processuais (*I Relatório Supremo em Números*), aos principais litigantes (1º relatório), aos principais temas (2º relatório), e à representação dos diferentes estados da Federação na carga de trabalho do tribunal (2º relatório). Assim, procuramos criar um diálogo atualizado com categorias que já vinham sendo utilizadas no acompanhamento dos efeitos de diferentes reformas legislativas sobre a carga de trabalho e o processo decisório no tribunal.

Na aplicação dessas categorias aos dados do *Supremo em Números*, destacamos os seguintes resultados:

1. Como mostra o Gráfico 3.1, quando desagregamos as decisões formalmente colegiadas do Supremo (tipos 2 e 3), observamos que processos com decisões *presenciais* (e não virtuais) e *com análise específica* (e não “em lista”) são a esmagadora minoria. Apenas 1% dos processos recebem decisões, de fato, colegiadas. Em contraste, pouco mais de 16% de todos os processos decididos pelo tribunal desde 1988 estão no Tipo 2, que, na nossa classificação, inclui processos decididos em sessões em que 20 ou mais processos foram julgados, ou julgamentos tomados no âmbito do plenário virtual. Esse resultado reforça a ideia de que um uso puramente formal da categoria “decisões colegiadas” ofusca uma dimensão importante da realidade do tribunal, estimulando uma percepção inflacionada da proporção e volume de decisões em que os ministros de fato interagem em tempo real para ouvir os votos de seus colegas sobre um caso específico.

2. A distribuição de decisões colegiadas varia bastante de acordo com os diferentes contextos processuais em que o Supremo decide. Como mostra o Gráfico 3.2, o tribunal investe mais atenção colegiada e presencial (que, na nossa classificação, está associada às decisões de tipo 3) em processos mais diretamente voltados para a garantia da Constituição – ADIs, ADPFs, ADCs e Mandados de Injunção. Nesses tipos de decisão, os ministros decidem de maneira colegiada *presencial* e com *análise específica* em 24,4% das vezes, com uma minoria de 14,93% das decisões de tipo 2 (decisões tomadas virtualmente ou em conjunto com 20 ou mais processos). Em contraste, processos em que o Supremo atua como um tribunal recursal (Recursos Extraordinários e diferentes tipos de Agravos de Instrumento, ainda que realizando interpretação constitucional e até controle de constitucionalidade) tendem a ser enfrentados com o menor grau de atenção decisória da instituição, com apenas 0,36% de decisões de tipo 3.
3. Há certos padrões de interação entre os diferentes tipos de decisão ao longo do tempo, que podem ajudar a compreender o papel de decisões monocráticas junto ao filtro da Repercussão Geral. Como mostra o Gráfico 3.4. Variações nos processos de tipo 0 (sobrestados e devolvidos após reconhecimento de Repercussão Geral) parecem estar correlacionadas a variações nos processos de tipo 1 (decisões monocráticas) entre 2005 e 2015. Há uma possível relação inversa entre as tendências nos processos de tipo 0 e de tipo 1 (processos apenas com decisões monocráticas). A tendência pode ser observada em dois períodos distintos – primeiro, entre 2007 e 2011, onde há aumento do tipo 0 e redução proporcional do tipo 1; segundo, entre 2012 e 2015, onde ocorre o inverso.
4. Dentro das decisões de tipo 2, decisões de *plenário virtual* e decisões *em lote* apresentam comportamentos próprios e proporções variantes ao longo dos anos, que merecem análise detalhada em

estudos futuros. Decisões em plenário virtual começam a ser possíveis a partir de 2007, com a regulamentação e implementação da Repercussão Geral. Por sua vez, decisões em lista ou lote, que são uma realidade mais antiga na prática decisória do tribunal, atingem seu pico já em 2007 – ano a partir do qual se observa um crescimento das decisões colegiadas virtuais, que chegaram a ultrapassar as decisões colegiadas em lote no ano de 2010. Entre 2010 e 2011, houve uma redução no número de decisões virtuais, mas, de 2014 em diante, decisões em lista ou lote voltam a perder espaço para decisões virtuais – o que pode ser considerado uma consequência previsível da adoção da Repercussão Geral, que dá ao tribunal mais um mecanismo (paralelo ao julgamento em listas e às decisões monocráticas) para lidar com processos repetitivos. Quanto a isso, é importante destacar que, a partir de 2016, o Regimento Interno do STF foi alterado e passou a permitir o julgamento no plenário virtual de alguns recursos internos (Agravo Interno e Embargos de Declaração).

5. Mesmo contando, em relação às turmas, com um número maior de ministros votantes (o que sugere um consumo maior de tempo para decidir um único caso presencialmente), o plenário é responsável por uma grande quantidade e proporção (47,62%) das decisões colegiadas de tipo 3 (Gráfico 3.6). Há um pequeno percentual (4.11%) de processos que receberam particular investimento de atenção, tendo sido objeto de decisões de plenário e de ao menos uma das turmas. No Gráfico 3.7, ao longo dos três períodos cobertos neste relatório, é possível identificar uma tendência de queda (em números absolutos) no número de decisões colegiadas “reais” (tipo 3). Há uma maior quantidade de decisões de tipo 3 no período de 1988 a 1997, e números menores nas duas décadas subsequentes. Essa tendência de redução é especialmente perceptível no caso das turmas. Entre 1988 e 1997, o conjunto total de decisões de tipo 3 produzidas pelas

duas turmas é maior que o número total de decisões do mesmo tipo produzidas de 1998 a 2006.

6. O maior grau de atenção dispensado aos processos do tipo 3 tem reflexos nos resultados destes processos. O Gráfico 5.1 mostra como a taxa de sucesso é maior em processos do tipo 3 em todas as espécies de decisão investigadas (decisões liminares, de mérito e em recursos internos).
7. Finalmente, a maior atenção dispensada aos processos do tipo 3 também está associada a uma menor frequência de decisões unânimes, em comparação com as decisões de tipo 2. Como mostram os gráficos 6.1 e 6.2, há uma diferença expressiva entre o percentual de decisões unânimes em processos do tipo 2 (95,07%) e do tipo 3 (78,56%).

Com relação a esses padrões, é preciso uma cautela adicional na leitura dos dados sobre decisões *monocráticas*. No momento de sua interpretação para fins de crítica e eventual discussão de reformas, as decisões de “tipo 1” podem e devem ser divididos em duas categorias fundamentalmente diferentes. A primeira categoria é composta por processos em que ministros, monocraticamente, negam seguimento a pedido ou recurso manifestamente inadmissível, improcedente ou contrário à jurisprudência dominante ou à súmula do STF, deles não conhecendo em caso de incompetência manifesta, ou cassando ou reformando acórdão contrário à orientação firmada em repercussão geral.<sup>41</sup> A segunda categoria envolve o provimento de recursos em caso de manifesta divergência com súmula do tribunal.<sup>42</sup> A diferença está justamente na forma como o tribunal atua. Na primeira categoria, os ministros monocraticamente negam provimento ou seguimento ao pleito, enquanto na segunda categoria – mais rara – é dado provimento a um pedido com base na jurisprudência da corte.

---

41. RISTF, Art. 21, § 1º.

42. RISTF, Art. 21, § 2º.

Em ambas as categorias, os ministros atuam como agentes do colegiado, exercendo um poder delegado. No entanto, na primeira, sua função é fundamentalmente a de um “filtro”, evitando que o Tribunal desperdice sua atenção decisória com processos que sequer deveriam ter alcançado o STF, seja pela sua inadequação processual, seja pela manifesta inadmissibilidade do pedido. Já na segunda, o ministro individual atua como uma verdadeira extensão do plenário, decidindo individualmente um processo que o STF é competente para decidir e no qual o que se pede é simplesmente que a jurisprudência do tribunal seja respeitada pelas instâncias inferiores do judiciário e pelos demais poderes.

Mesmo com essas cautelas em mente, os padrões e a relação dos processos de tipo 2 e 3 permitem levantar uma preocupação importante, mostrando que o problema da individualidade decisória no Supremo é ainda mais complexo do que sugere a crítica consolidada sobre o tribunal – e talvez mais resistente a tentativas de resolvê-lo por meio de filtros processuais. Inovações legislativas e institucionais da “Reforma do Judiciário”, como a Repercussão Geral e a Súmula Vinculante, deram ao tribunal instrumentos significativos para lidar com um grande volume de casos. Mas, em muitos casos, a operação prática desses institutos implicou colocar à disposição da instituição e de seus ministros mecanismos para tomar decisões que, embora formalmente colegiadas, não refletem de fato um investimento do tribunal no enfrentamento conjunto do problema em exame.

Recentemente, com a chegada da pandemia da COVID-19 ao Brasil, o STF adotou diversas medidas de ampliação do escopo do plenário virtual, como forma de atender às medidas de isolamento social sem interromper as atividades do tribunal.<sup>43</sup> Contudo, para além da conjuntura, essas medidas refletem uma tendência que já era visível no funcionamento do tribunal, e

---

43. Ver, por exemplo, POMPEU, Ana. STF amplia plenário virtual e fará uma sessão presencial a cada 15 dias. *JOTA*, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-amplia-plenario-virtual-coronavirus-18032020>. Acesso em: 9 jul. 2020.

no discurso oficial da instituição para lidar com o volume de processos. O crescimento de uma série de decisões colegiadas apenas na forma, ou talvez mesmo apenas no nome, pode ser considerado um dos efeitos indiretos de várias gerações de reformas feitas para adequar o tribunal a um conjunto cada vez maior de casos novos recebidos anualmente. Se essas mudanças institucionais tinham como objetivo reservar mais “atenção decisória” do tribunal para casos mais controversos ou importantes, impedindo que casos repetitivos ou simples ocupassem a pauta dos colegiados, os dados sugerem que a simples contagem de decisões formalmente colegiadas não é um indicador confiável. É possível que o intuito dessas reformas não tenha sido atingido, ainda que a proporção de decisões formalmente colegiadas esteja aumentando ao longo do tempo. Nesse sentido, aliás, corroborando esse diagnóstico, dados recentes<sup>44</sup> sugerem que processos no controle concentrado de constitucionalidade julgados em lista (incluindo ocorrências surpreendentes de listas compostas por um único processo) a partir de 2018 tiveram pouquíssimos minutos da atenção do plenário dedicados ao seu julgamento.

Os dados deste relatório sugerem que tentativas legislativas e administrativas internas do tribunal de criar barreiras à entrada de processos nas pautas do plenário e das turmas parecem encontrar limites na própria capacidade de o STF julgar processos de maneira presencial e individualizada, que aparenta ter permanecido pouco alterada ao longo do tempo. Este ponto é significativo para pensarmos reformas do funcionamento do tribunal. Não parece haver relação necessária entre aprimorar filtros de entrada nos colegiados, de um lado, e a capacidade de o tribunal de julgar colegiadamente mais processos. Como já observado, a estabilidade desta capacidade de decisão colegiada em três décadas de processos analisados pode ser explicada por certos aspectos e limitações do processo decisório do STF que não são alterados por flutuações no volume total de casos que ingressam no tribunal, e que já vêm sendo objeto de estudos específicos.

---

44. Costa e Castro, *op. cit.*, 2019.

Essas considerações pretendem servir de pontos de partida para novos estudos empíricos, e os dados e interpretações deste relatório não esgotam as perguntas relevantes sobre a complexa dinâmica de decisões colegiadas e individuais, presenciais e virtuais, em lote e individualizadas que caracterizam o funcionamento do STF. Ainda assim, nossos resultados já colocam em dúvida o que podemos de fato aprender sobre o tribunal apenas contabilizando decisões formalmente “colegiadas”. Sem atentar para os diferentes tipos de engajamento dos ministros nos variados contextos decisórios que integram esse rótulo formal, e cuja variação este relatório permite visualizar, continuaremos com uma visão incompleta e, em alguns pontos, potencialmente enganosa de como o STF funciona e de quais são os efeitos e limites das reformas desenhadas para aprimorar a instituição.



## Sobre os autores

**Thomaz Pereira** é professor da FGV Direito Rio, doutorando e mestre em Direito (LL.M.) pela Universidade Yale (EUA), bacharel em Direito e mestre em Direito Processual Civil pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

**Diego Werneck Arguelhes** é professor associado do Insper - Instituto de Ensino e Pesquisa. Doutor em Direito pela Universidade Yale, EUA.

**Guilherme da Franca Couto Fernandes de Almeida** é mestre e doutorando em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio e coordenador do projeto *Supremo em Números*, da FGV Direito Rio.

Este livro foi produzido pela FGV Direito Rio,  
composto com a família tipográfica Chronicle Text  
e impresso em papel offset, no ano de 2020.





No Brasil, tornou-se central saber quem decide em nome do Supremo Tribunal Federal. Entretanto, a distinção entre decisões coletivas e decisões individuais não capta as múltiplas maneiras pelas quais os ministros se organizam para lidar com um grande volume de casos – por exemplo, no Plenário Virtual e nas decisões “em lista”. Neste relatório, utilizamos uma tipologia ampliada de decisões para compreender diferentes tipos de participação dos ministros na dinâmica decisória da instituição.