

**PODERES INDIVIDUAIS DE AGENDA COMO INSTRUMENTO DE
NEGOCIAÇÃO COLETIVA: EVIDÊNCIAS DA CORTE CONSTITUCIONAL
BRASILEIRA**

FONSECA, Thiago do Nascimento
thiago.nascimento.fonseca@usp.br
PhD student, Universidade de São Paulo

MOREIRA, Thiago M. Queiroz
thiago.moreira@usp.br
PhD student, Texas M&T

Eixo temático: *Poder Judiciário, Judicialização da Política, Justiça
Transicional.*

Documento preparado para apresentação no X Congresso Latino-Americano de Ciência Política (ALACIP), organizado conjuntamente pela Associação Latino-Americana de Ciência Política, da Associação Mexicana de Ciências Políticas e Tecnológico de Monterrey, 31 de julho, 1, 2 e 3 Agosto de 2019.

Poderes Individuais de Agenda como Instrumento de Negociação Coletiva: Evidências da Corte Constitucional Brasileira¹

FONSECA, Thiago do Nascimento²
MOREIRA, Thiago M. Queiroz³

Resumo: Os magistrados da corte constitucional brasileira podem utilizar o pedido de vista, recurso individual de agenda que retira os autos do julgamento em colegiado, com a justificativa da necessidade de analisar detidamente o processo. Para contribuir com o debate sobre o uso estratégico de instrumentos individuais de agenda, testamos se o pedido de vista é utilizado predominantemente com o interesse de convencer e negociar com os pares que ainda não manifestaram voto. Por meio de julgamentos de ações concentradas de constitucionalidade julgadas pelo Tribunal entre 1988 e 2015, os resultados indicam que a chance de solicitar vista aumenta nas posições intermediárias da ordem de votação, ou seja, entre os juízes com maiores expectativas quanto ao resultado final e com maiores oportunidades de negociar com os pares que ainda não votaram. O artigo defende que magistrados não desconsideram os demais membros da corte quando utilizam poderes individuais de agenda

Os magistrados da corte constitucional brasileira (Supremo Tribunal Federal) possuem como poder individual de agenda o *pedido de vista*, recurso que retira os autos da pauta interrompendo a deliberação em colegiado. O pedido de vista foi inicialmente idealizado para permitir que juízes pudessem estudar mais o processo se ainda não tivessem clareza sobre qual decisão tomar. Entretanto, estudos recentes defendem que o recurso é solicitado estratégica e individualmente para retirar o caso da deliberação em colegiado e reinserir o processo à pauta quando a composição da corte sofrer alteração com a posse de novos ministros (Arguelhes e Hartmann, 2017). Também é frequente no

¹ Trabalho preparado para o eixo temático “Poder Judiciário, Judicialização da Política, Justiça Transicional” do X Congresso Latinoamericano de Ciência Política (ALACIP) de 31 de julho a 03 de agosto de 2019, Monterrey, México. A pesquisa conta com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2017/00702-6. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

² PhD student, Universidade de São Paulo, thiago.nascimento.fonseca@usp.br

³ PhD student, Texas M&T. thiago.moreira@usp.br

debate público o argumento de que ministros solicitam vista como um poder de veto individual, a fim de impedir que o processo retorne à pauta e seja julgado.

O objetivo deste artigo é identificar qual o incentivo predominante dos ministros para pedir vista. Testamos a hipótese de que ministros solicitam vista para persuadir e negociar coletivamente com seus pares, para impedir que o desfecho da deliberação contrarie suas preferências individuais. A partir de ações concentradas de constitucionalidade julgadas em plenário entre 1988 e 2016, testamos o impacto da posição dos ministros na ordem de votação sobre a chance de pedir vista, porque as expectativas dos juízes quanto ao resultado do julgamento e as oportunidades para reverter o desfecho da ação variam ao longo da ordem de votação.

Os resultados mostram que a chance de pedir vista aumenta nas posições intermediárias da ordem de votação, ou seja, entre os ministros com expectativas mais claras quanto ao resultado final da deliberação e que ainda possuem a oportunidade de reverter este resultado se convencerem os demais ministros que ainda não votaram. Não são predominantes incentivos como estudar o processo ou interromper o julgamento infundavelmente, já que a probabilidade de pedir vista não é uniforme ao longo da ordem de votação, e nem maior entre as últimas posições nas quais os magistrados têm expectativas mais claras quanto o resultado da deliberação. O artigo defende que magistrados não desconsideram os demais membros da corte quando utilizam poderes individuais de agenda.

Na segunda seção, descreveremos brevemente como a corte constitucional brasileira organiza sua agenda. Na terceira, serão discutidos os incentivos dos magistrados para solicitar vista e as hipóteses deste artigo, enquanto a seção seguinte descreve os dados utilizados na pesquisa. A quinta seção apresenta os resultados empíricos, os quais sustentam que os juízes retiram processos da pauta de julgamento principalmente para convencer e negociar com os pares que ainda não proferiram voto. Por fim, discutiremos as implicações para o debate teórico e ressaltamos que juízes consideram estrategicamente os interesses de seus pares, mesmo possuindo instrumentos individuais de agenda.

A agenda da corte constitucional brasileira

Nas últimas décadas, o Supremo Tribunal Federal (STF) tornou-se um palco central das disputas políticas no Brasil. Com a Constituição de 1988, o Supremo passou a acumular funções típicas de Cortes Constitucionais – julgamento de ações diretas, cujo objetivo único é discutir a validade de uma lei – com atribuições de um órgão de cúpula do Poder Judiciário, além de possuir competência originária para julgamento penal de autoridades da República (Arantes, 2015; Vieira, 2008; Veríssimo, 2008). Com tantas funções, não há tema relevante na política nacional que não chegue ao Tribunal, que julga mais de cem mil processos por ano (Falcão, Cerdeira e Arguelhes, 2011), número que para muitos é incomparável com o desempenho de qualquer outra Corte Suprema do mundo.

Diante de tantas atribuições e da enormidade de casos que se avolumam no STF, formou-se, sobretudo entre os operadores do Direito, a imagem de que o Tribunal não tem controle sobre sua agenda decisória, muito menos sobre o tempo adequado para julgamento dos casos. Os ministros do Supremo apenas reagiriam ao grande volume de processos, buscando responder à urgência e à antiguidade dos casos, sem qualquer gerência direta sobre o que e quando decidir. Atualmente, uma nova leitura a respeito do funcionamento do STF tem surgido, salientando que o Tribunal, por meio de decisões colegiadas, não enfrenta uma quantidade de processos tão distinta de outras Cortes Superiores, mas principalmente demonstrando que há uma série de mecanismos institucionais que propiciam aos ministros do Supremo alternativas de controle individual sobre a agenda do Tribunal (Duarte, 2018; Arguelhes e Hartmann, 2017; Silva, 2013; Mendes, 2010; Pereira, 2010; Alves, 2006).

Decisões monocráticas, participação ativa dos assessores nas atividades da Corte, processos julgados em bloco e milhares de casos decididos por unanimidade seguindo o voto do relator, todos esses fatores relativizam, por um lado, a impressão de que os ministros do STF decidem um volume desumano de ações e recursos. Por outro lado, procedimentos que deixam a critério dos julgadores, individualmente, a escolha de quando decidir e de quando colocar o processo na pauta de julgamento, indicam que a imagem de um Tribunal desprovido de controle sobre a sua agenda não procede. Embora não disponha de um procedimento formal de *docket control* semelhante ao existente na Suprema Corte Norte-americana, que autoriza o Tribunal a escolher quais casos irá julgar

e quais deixará de apreciar, os ministros do STF possuem uma série de alternativas institucionais para interferir no tempo decisório da Corte.

Quando novos casos são introduzidos no tribunal e distribuído entre os ministros para relatoria, cabe a este relator duas importantes prerrogativas: proferir decisões liminares monocráticas e definir quando disponibilizará o caso, acompanhado de seu voto, para ser apreciado por seus pares. Passada esta etapa de controle do relator, o presidente do Supremo entra em cena, sendo o responsável por colocar o processo na pauta de julgamento do Plenário quando considerar conveniente. Por fim, todo ministro do STF está autorizado a pedir vista do caso, um procedimento que suspende o julgamento deste processo e encaminha os autos para o gabinete do ministro solicitante, o qual poderá reter o processo até formular sua decisão e, só então, devolvê-lo para apreciação final da Corte. Cada uma destas etapas representa um momento importante, no qual diferentes atores do STF podem atuar para acelerar, postergar ou até mesmo impedir o julgamento de um determinado processo.

O presente artigo concentra-se em um dos mecanismos de controle do tempo decisório disponível aos ministros do Supremo: o pedido de vista. Prevista no Código de Processo Civil desde 1973 e válida para todos os tribunais do país, a pedido de vista teria o objetivo de permitir ao juiz, quando não se considerar habilitado para proferir seu voto durante a sessão, suspender o julgamento do caso por um certo prazo, durante o qual este juiz poderá obter mais informações e refletir com maior cuidado, para elaborar a sua posição devidamente fundamentada. Todavia, o pedido de vista cria a oportunidade para atuação estratégica dos ministros do STF, uma vez que lhes confere a prerrogativa de retirar um processo da sessão de julgamento e só devolvê-lo quando considerar conveniente. Ainda que exista prazo para devolução de um caso retido por pedido de vista,⁴ na prática não há qualquer constrangimento formal para o seu descumprimento e, com isso, os ministros desconsideram tal prazo, ao passo que seus pares, principalmente o presidente do Tribunal, geralmente se eximem de cobrar a devolução do caso e de denunciar uma prática que eles mesmos utilizam quando convém.

Por essa razão, o pedido de vista pode ser considerado um instrumento processual estrategicamente utilizado pelos ministros do STF, com o objetivo de remover da agenda do Tribunal um caso que consideram inconveniente, ou atrasar o julgamento de processos

⁴ De acordo com o Regimento Interno do STF, artigo 134, o ministro que solicita vista deve apresentar o caso novamente no prazo de duas sessões subsequentes à sessão em que pediu vista.

apreciados em momentos que consideram inadequados (Argueles e Hartmann, 2017). Tratando-se de uma prerrogativa individual, todo e qualquer ministro pode valer-se dessa prática para evitar que o Supremo tome determinadas decisões. Nessa ótica, o pedido de vista é um verdadeiro poder de agenda à disposição dos ministros do STF.

Incentivos para pedir vista e a ordem de votação

O pedido de vista, conforme apresentado acima, é um instrumento processual que autoriza qualquer julgador de um órgão colegiado do Judiciário brasileiro a interromper o curso de um caso que já está em debate na sessão de julgamento. O Código de Processo Civil atual⁵ e o Regimento Interno do STF⁶ estabelecem prazo para devolução dos autos do processo que estão sob vista, mas não estipulam qualquer constrangimento formal para o magistrado que descumprir esta regra. Observa-se, portanto, que os ministros do Supremo possuem grande discricionariedade para pedir vista, dado que a lei não restringe em quais situações os integrantes do STF podem solicitar o processo, nem delimita qual a finalidade desse do pedido de vista.

Não obstante, está implícito no Código de Processo Civil que esse mecanismo se destina ao estudo detalhado do processo por parte de um juiz que, no momento da sessão de julgamento, ainda não se sente confortável para decidir com bases nas informações e argumentos que recebeu até aquele momento. Essa interpretação está presente literatura jurídica brasileira, que descreve a existência de instrumentos legais e processuais e debate de maneira dogmática as suas finalidades (Marcato, 2008; Nery Júnior e Nery, 2016). Em análise descritiva dos pedidos de vista no STF, Pereira (2010) sugere que os ministros do STF usam o pedido de vista para obter mais tempo antes de decidir sobre questões políticas complexas que chegam ao Tribunal, sugerindo que o uso do recurso reflete a insegurança dos ministros diante de casos complexos. Portanto, o *primeiro incentivo* para usar o pedido de vista seria *propositivo* e *sincero*, baseado no sentimento do magistrado de que é preciso mais tempo para se aprofundar no tema de um determinado processo com o objetivo de elaborar uma decisão consistente e correta.

A posição dos magistrados na ordem de votação é uma estratégia analítica valiosa para inferir os incentivos predominantes. As expectativas quanto ao desfecho do

⁵ Art. 940, § 1º e § 2º.

⁶ Art. 134.

juízo se tornam menos nebulosas ao longo da ordem de votação, oferecendo aos ministros informações desiguais sobre resultados contrários às suas preferências. É comum, por exemplo, um ministro que ainda não votou indicar qual será a sua posição, ou apontar algum aparte que concorda com a opinião do relator ou de outro colega. Ademais, frequentemente os ministros do STF emitem suas opiniões em entrevistas e em palestras, expondo seus juízos de valor sobre certos temas que ainda serão julgados no Tribunal.

Se o incentivo *propositivo* e *sincero* for predominante, as requisições de vista devem apresentar uma distribuição praticamente uniforme ao longo da ordem de votação em Plenário. Afinal, independente da posição que ocupa, quando um ministro achar que é necessário estudar melhor o caso, irá pedir vista. Dessa maneira, podemos formular a seguinte hipótese:

Hipótese I: se os ministros do Supremo pedem vista predominantemente para estudar melhor o processo, a chance de utilizar este recurso institucional deve ser igualmente distribuída entre todas as posições na sequência de votação.

Alternativamente, podemos imaginar que os ministros mais jovens, os quais ocupam as primeiras posições na ordem de votação, pedem mais vistas para estudar os processos pois, em tese, se sentem mais inseguros para decidir casos complexos do que seus pares mais antigos. Sendo assim, temos a seguinte hipótese:

Hipótese II: se os ministros com pouco tempo de Corte precisam estudar melhor os casos, e este é o fundamento determinante para a maioria dos pedidos de vista no STF, a chance de pedir vista será maior nas primeiras posições da sequência de votação.

Todavia, casos recentes de pedido de vista apontam para outra direção, indicando que os ministros do STF utilizam este mecanismo estrategicamente, com o intuito de evitar, ou ao menos adiar, decisões com as quais não concordam. Em abril de 2014, por exemplo, durante o julgamento da ADI 4650, uma ação movida pela Ordem dos Advogados do Brasil para questionar a constitucionalidade de financiamento empresarial para campanha eleitoral, o ministro Gilmar Mendes pediu vista do caso após cinco outros membros do STF adiantarem seus votos acompanhando o relator, Luiz Fux, pela procedência da ação, ou seja, para declarar que doações feitas por empresas a campanhas eleitorais ferem a constituição. Publicamente, Mendes declarou em mais de uma situação que não planejava respeitar o prazo para devolver os autos para julgamento e que seu

objetivo não era estudar com maior cuidado a questão jurídicas.⁷ Enquanto manteve os autos do processo por aproximadamente um ano e meio, o ministro não fez questão de manter em segredo qual seria o conteúdo do seu voto: ele era contrário à proibição de contribuição de campanha por pessoas jurídicas.

Em artigo recente, Arguelhes e Hartmann (2017) identificaram que os ministros utilizariam o recurso estrategicamente para reverter o resultado da deliberação. As evidências indicam que o pedido de vista seria solicitado com maior frequência momentos antes de um ministro se aposentar, além de existir uma propensão para devolução dos autos à pauta de julgamento no período em que novo ministro ingressa na Corte. Para conferir mais sustentação ao argumento, os autores ressaltam a importância do pedido de vista de Gilmar Mendes na ADI sobre financiamento empresarial de campanha discutido acima. No entanto, embora seja um caso exemplar da motivação estratégica dos magistrados, Mendes pretendia suspender a deliberação para sempre, em vez de esperar que a composição da Corte fosse alterada para aumentar suas chances de sucesso, contrariando a hipótese de Arguelhes e Hartmann (2017). Considerando que decisões acirradas, cujo resultado depende de um ou dois votos, são raras (Oliveira, 2017), por que Mendes apostaria no voto de um único ministro que ainda estaria por vir?

A partir dos casos descritos acima e do trabalho de Argueles e Hartmann (2017) é possível, portanto, sustentar que há um *segundo incentivo* para pedir vista no STF: impedir ou adiar, tanto quanto possível, um resultado que o ministro considera ruim. Nessa lógica, o incentivo predominante subjacente ao comportamento dos ministros que pedem vista seria *interruptivo e estratégico*. Caso o incentivo mais comum para pedir vista seja o de adiar indefinidamente ou de impedir uma decisão, à medida que um ministro tem mais elementos para antever um resultado do julgamento que lhe será desfavorável, maior a probabilidade de solicitar vista. Por isso, deveríamos observar uma distribuição dos pedidos de vista mais concentrada nos últimos julgadores da ordem de deliberação, os quais já conhecem os votos dos seus colegas e já sabem qual será o desfecho do caso. Temos, portanto, a seguinte hipótese:

Hipótese III: se frequentemente os ministros usam o pedido de vista apenas para evitar tanto quanto possível um resultado por eles indesejado, a chance de usar este recurso deve

⁷ A esse respeito, veja, por exemplo, a seguinte notícia: <https://www.conjur.com.br/2015-abr-24/gilmar-mendes-pedido-vista-amadureceu-debate>. Acessado em: 01/05/2018.

ser crescente ao longo da ordem de votação, com concentração de pedidos nas últimas posições.

Ainda é possível pensar em um *terceiro incentivo*. Um juiz, ao observar que o resultado da decisão será contrário à sua preferência pessoal, pode solicitar vista com a intenção de convencer e negociar com seus pares que ainda não votaram, a fim de encontrar uma solução que atenda pelo menos em parte suas preferências. Nesse cenário, o incentivo determinante a amparar a conduta do magistrado é *estratégico*, mas *propositivo*. Se o intuito predominante é o de convencer e de negociar com os pares que ainda não votaram, tenderíamos a encontrar mais casos de vista entre os ministros que ocupam as posições intermediárias na ordem de votação. Essas posições permitem formular uma expectativa próxima do resultado do julgamento e oferecem a possibilidade de conquistar o apoio dos demais votos que ainda estão por vir. Assim, temos que:

Hipótese IV: se os ministros usam estrategicamente o pedido de vista para tentar convencer e negociar com seus pares, a chance de usar este recurso institucional deve ser mais alta nas posições intermediárias da ordem de votação.

Por meio de modelos econométricos que nos permitem medir a chance de pedir vista com base na ordem de votação, testamos essas hipóteses para apresentar evidências sólidas sobre o comportamento dos ministros do STF quando utilizam esse mecanismo processual que lhes permite suspender, geralmente por prazo indeterminado, o julgamento de uma ação.

Dados

Para operacionalizar as hipóteses, coletamos os dados sobre pedidos de vista por meio *web scraping* na página eletrônica do STF, bem como informações a respeito das composições da corte entre 1988 e 2015. Os dados foram cruzados com o banco de ações abstratas de controle de constitucionalidade produzido por Canello (2016), com a finalidade de obter variáveis de controle e compor a população do banco. Com isso, produzimos a variável dependente vista, que discrimina a decisão dos ministros de pedir vista ou não. O nosso banco de dados final é composto por todas as ações de controle concentrado de constitucionalidade julgadas pelo Plenário do Supremo entre 1988 e 2015.

Nossa unidade de observação diz respeito às oportunidades que os ministros tiveram de pedir vista ou não, as quais correspondem ao momento em que os magistrados

podem proferir seu voto em colegiado. Os ministros podem ter no máximo duas oportunidades por processo, a saber, durante o julgamento da liminar e ou da decisão de mérito. Conforme comentamos, a ordem de votação segue como critério a antiguidade dos ministros, com exceção do relator e do presidente que ocupam a primeira e a última posição, respectivamente. Em cada decisão, todos os magistrados têm oportunidades iguais de pedir vista, exceto quando o processo é adiado e não retorna ao colegiado⁸. Nesses casos, os juízes que não tiveram a oportunidade de pedir vista não compõem as unidades de observação do banco.

Para testar se o pedido de vista é um instrumento estratégico à disposição dos ministros, elaboramos a variável de interesse *posicao*, que representa a posição dos magistrados na ordem de votação. Como afirmado anteriormente, se os ministros utilizam o recurso estrategicamente, a expectativa é a de que sua posição na ordem de votação produza efeito sobre a chance de pedir vista, porque a ordem de deliberação oferece aos magistrados informações desiguais quanto aos possíveis desdobramentos da deliberação e diferentes oportunidades para tentar reverter o rumo do resultado convencendo e negociando com os juízes que ainda não votaram.

As variáveis de controle utilizadas em nossos modelos foram adaptadas a partir do banco elaborado por Canello (2016) e do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento – CEBRAP. Enquanto o primeiro fornece dados sobre os requerentes, requeridos e temas dos diplomas questionados, o segundo dispõe de informações ligadas aos partidos que participaram da coalizão no governo federal em vários momentos no tempo.

É importante salientar que nossa variável de interesse, *posicao*, é independente dos controles. Tanto a antiguidade dos ministros quanto a escolha do relator e do presidente da Corte não dependem das características do processo. Portanto, não seria necessário o emprego desses controles nos modelos probabilísticos, visto que podem estar associados apenas ao resultado (pedido de vista), mas não à variável de interesse. Os resultados apresentados a seguir, inclusive, indicam que a inserção dos controles pouco altera o valor dos efeitos estimados.

⁸ Aparentemente, os processos deixam de retornar ao colegiado por dois motivos. Primeiro, quando ministros pedem vista e não devolvem os autos para julgamento no colegiado. Segundo, quando a deliberação é adiada por motivos técnicos, por uma decisão do presidente do STF, e não retorna à pauta. Nesse segundo caso, nem sempre é claro o que originou o adiamento.

Resultados

Nesse artigo analisamos apenas decisões no Plenário do STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade. A análise assume que as ações diretas possuem, em regra, maior importância no cálculo dos ministros do que o julgamento de outras classes processuais, porque tais ações possuem o efeito de tornar nula uma lei, afetando sensivelmente diversos temas de grande relevância política, econômica e social. Sendo assim, o incentivo predominante no raciocínio dos ministros deve estar mais evidente nas ações diretas do que nas demais classes processuais.

A tabela 1 apresenta as ações com decisão em colegiado que foram objeto de pedidos de vista pelos ministros. Merece destaque o fato de que não é comum os ministros solicitarem vista. Ao todo, 87.9% das ações postas em votação não tiveram qualquer pedido de vista, indicando que, quando a Corte insere ações de (in)constitucionalidade na agenda do colegiado, geralmente os ministros tomam decisões sem atrasar a tramitação do processo por meio de vista. No entanto, isso não significa que os magistrados não possam agir estrategicamente para atrasar ou até mesmo inviabilizar o julgamento de mérito de ações que consideram relevantes, visto que considerável fatia de 12.1% das ações do período apresentaram pelo menos um pedido de vista.

Tabela 1 – Número de ações concentradas de constitucionalidade com decisões em colegiado segundo o número de pedidos de vista entre 1988 e 2015

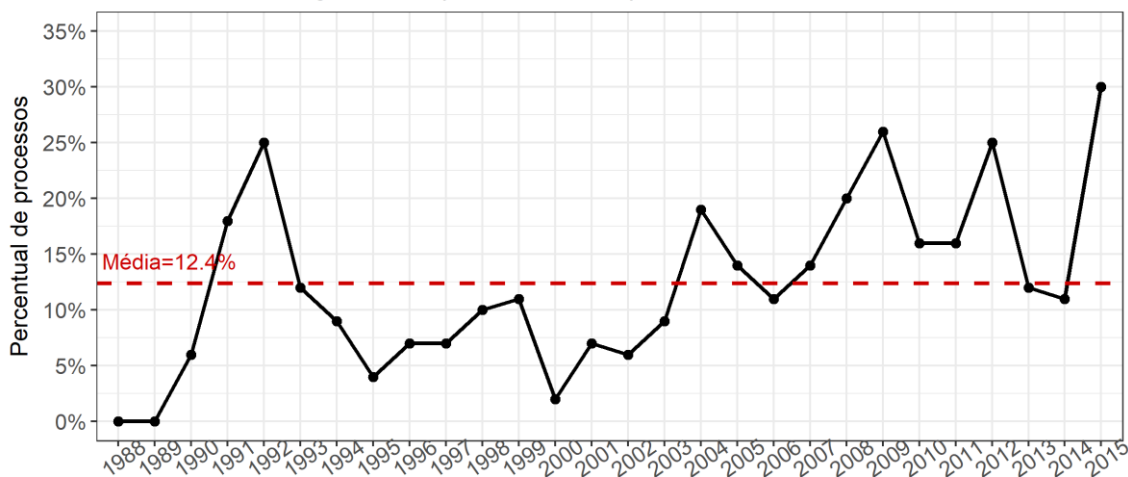
Número de pedidos de vista	Número de processos	Percentual de processos
0	2468	87.95%
1	280	9.98%
2	53	1.89%
3	4	0.14%
4	1	0.04%

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Canello (2016) e dados próprios.

Não obstante, o percentual de processos alvos de vista não foi constante ao longo do tempo e, em alguns períodos, uma quantidade nada desprezível entre 25% e 30% das ações tiveram ao menos um pedido de vista. O gráfico 1 ilustra como variou o percentual de casos apreciados pelo colegiado com pelo menos um pedido de vista entre 1988 e 2015. Os magistrados do STF solicitaram vista pontualmente nos anos iniciais da nova

experiência democrática do país, com uma quantidade expressiva durante 1991 e 1992,⁹ e voltaram a utilizar o recurso com maior frequência principalmente a partir do começo da década de 2004, momento que coincide com o crescimento do número de ministros indicados por presidentes do Partido dos Trabalhadores (PT).

Gráfico 1 - Percentual de processos de controle concentrado com decisão em colegiado com pelo menos um pedido de vista entre 1988 e 2015

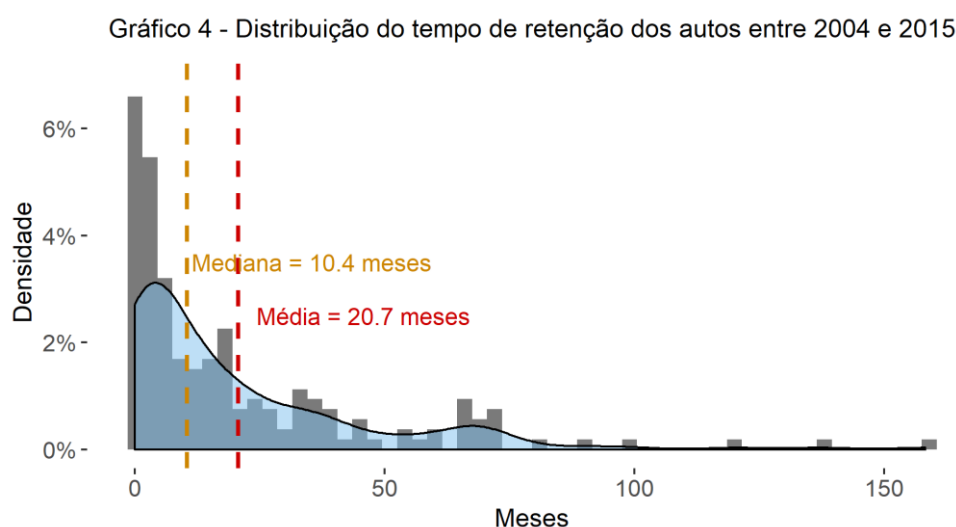


Fonte: elaborado pelos autores a partir de Canello (2016) e dados próprios.

É interessante observar, conforme o gráfico 4, a distribuição do tempo de retenção dos autos pelos magistrados que pediram vista entre 2004 e 2015. Os dados para o intervalo entre 1988 e 2003 foram excluídos porque neste período é muito grande o número de informações inexistentes quanto à data de devolução dos autos. Nossa pesquisa indica que não há registros confiáveis no site do Supremo sobre o momento de entrega dos processos submetidos ao pedido de vista antes 2004. Com as informações que temos, concluímos que os autos, em média, demoram muito a ser devolvidos. Metade dos processos demoram pelo menos 10,4 meses para sair do gabinete dos ministros que solicitam vista. No entanto, a lentidão não costuma ser infundável, tendo em vista a elevada concentração de casos antes da média de 20,7 meses. Dado que o tempo de devolução pode durar até 160 meses, é possível que muitos ministros pretendam vetar indefinidamente deliberações específicas, mas esta não é a regra no comportamento deles segundo os dados.

⁹ Em 1990 e 1991, o governo do ex-presidente Fernando Collor de Mello lançou dois planos de estabilização econômica, que envolviam medidas polêmicas, tais como o confisco de valores em poupanças e contas correntes e o congelamento de preços e salários, com o objetivo de controlar a inflação galopante do período. O aumento no número de pedidos de vista pode ter relação com ações diretas que contestavam a constitucionalidade dessas medidas econômicas, cujo mérito o Supremo não enfrentou naquela época.

Ademais, conforme o caso do pedido de vista do Gilmar Mendes na ADI sobre financiamento empresarial de campanha indica, pressões internas, exercidas pelos próprios ministros, e externas, por parte da opinião pública e grupos de interesse, podem influenciar o cálculo do ministro que pediu vista quanto à possibilidade de reter indefinidamente os autos de uma ação. É de supor que a iniciativa de segurar o processo por prazo indeterminado pode gerar custos políticos aos ministros, dada à exposição pública deste incentivo. Ao utilizar esta prática, o desgaste para a imagem do ministro pode ser muito alto.



Fonte: elaborado pelos autores a partir de Canello (2016) e dados próprios.

Apesar desse custo, alguns processos interrompidos por pedidos de vista não retornam ao julgamento em colegiado. Essa evidência poderia ser utilizada para sustentar que o pedido de vista é um instrumento estratégico à disposição dos ministros para sobrepor seus interesses individuais à vontade do colegiado. No entanto, não é predominante a interrupção permanente de processos por meio do uso de pedidos de vista. Segundo a tabela 2, boa parte das ações que contaram com pelo menos um pedido de vista já apresentou deliberação concluída (apenas 4.4% do total de ações diretas) ou foi interrompida por outro motivo após a devolução dos autos do processo (2.8%), como aconteceu, por exemplo, na ADI 4393, em que o ministro Luiz Fux pediu vista, segurou o processo por cinco anos e, ao final, deferiu um pedido para interromper o caso no STF e submetê-lo à CCAF. Em comparação, no máximo 4.6% das ações diretas foram alvos de pedido de vista e ainda não retornaram à pauta.

Tabela 2 – Situação dos processos pautados para decisão em colegiado segundo a presença ou ausência de pelo menos um pedido de vista entre 1988 e 2015

Situação	Vista	Total	Percentual
Concluída	Não houve	2466	84%
Concluída	Houve	130	4.4%
Interrompida por outro motivo	Não houve	121	4.1%
Interrompida por outro motivo	Houve	83	2.8%
Interrompida por vista	Houve	136	4.6%

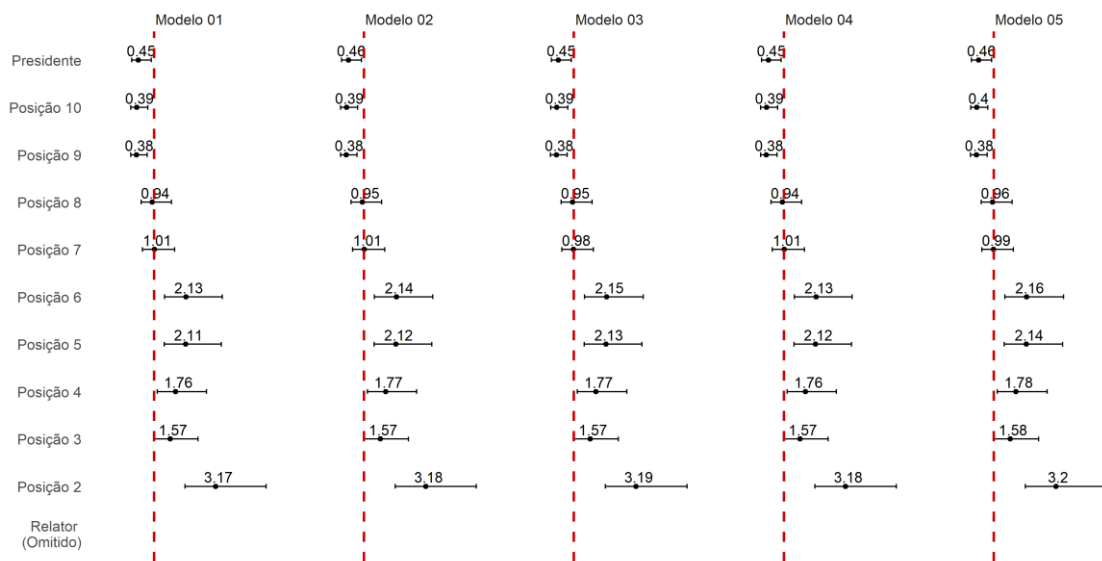
Fonte: elaborado pelos autores a partir de Canello (2016) e dados próprios.

Para avançar no teste das nossas hipóteses e identificar se há um incentivo determinante (estratégico ou sincero) a basear o comportamento dos ministros que pedem vista, rodamos modelos *logit*, que estimam as chances de ministros pedirem vista em função de sua posição na ordem de votação. O gráfico 5 apresenta os principais resultados. Os estimadores comparam cada posição com a variável omitida, a 1ª posição, do relator, que também solicita vista em alguns processos. Segundo o modelo 1, por exemplo, ministros na 2ª posição possuem 3.17 vezes a chance de pedir vista quando comparados aos relatores (1ª posição). A diferença entre os modelos reside nas variáveis de controle. Os três primeiros modelos inserem alternadamente como controle os tipos de requerido, de requerente e do tema do diploma questionado respectivamente, enquanto o modelo 4 aplica todos estes controles simultaneamente. Detalhes sobre os modelos são apresentados no anexo 1. Os efeitos médios são muito semelhantes entre os modelos, sugerindo que a inclusão ou substituição de controles é pouco relevante.¹⁰

Confirmando a *Hipótese IV* que apresentamos, os ministros que ocupam as posições intermediárias entre a 4 e a 6, mas principalmente os que estão na 5ª e 6ª posições, apresentam maiores chances de pedir vista se comparados ao relator ou aos três últimos magistrados na ordem de votação. Com exceção do segundo ministro, existe uma curva ascendente dos estimadores médios até a sexta posição, decrescendo paulatinamente em seguida.

¹⁰ Como ressaltado na seção metodológica, nossa expectativa era a de que os controles teriam pouca correlação com o tratamento, posição dos ministros, devido à independência deste último.

Gráfico 5 - Efeito da posição dos ministros na ordem de votação sobre a chance de pedir vista entre 1988 e 2015 (Modelos Logit)



Fonte: elaborado pelos autores a partir de Canello (2016) e dados próprios.

Esse resultado corrobora, portanto, a hipótese segundo a qual os ministros fazem uso estratégico dos pedidos de vista. Os ocupantes das posições intermediárias conseguem formar expectativas mais claras sobre o resultado do julgamento e, quando não estão satisfeitos com o provável desfecho do caso, eles solicitam vista com o objetivo predominante de convencer ou negociar com seus pares para evitar desdobramentos indesejáveis. Temos, assim, um forte indício a favor da *Hipótese IV*, segundo a qual, se os ministros usam estrategicamente o pedido de vista predominantemente para tentar convencer seus pares, a chance de usar este recurso institucional deve ser mais alta nas posições intermediárias de votação.¹¹

De acordo com as nossas hipóteses, se o incentivo mais relevante para motivar um pedido de vista fosse estudar o caso, esperaríamos observar uma distribuição uniforme na chance de usar o pedido de vista entre as posições na ordem de votação (*Hipótese I*). Alternativamente, consideramos a possibilidade de os ministros mais novos no Tribunal se sentirem mais inseguros para decidir e, por isso, utilizarem com maior frequência o pedido de vista. Nesse cenário, deveríamos observar uma probabilidade para requerer vista concentrada nas primeiras posições (posições 2 e 3) de votação (*Hipótese II*).

¹¹ Conforme definimos anteriormente, essa constatação não afasta o uso estratégico do pedido de vista com o intuito protelatório. Mas, tendo em vista que a chance de pedir vista é maior nas posições intermediárias do que nas finais da ordem de julgamento, podemos inferir que a estratégia predominante não é adiar a decisão, mas sim buscar convencer os pares que ainda não votaram.

Do ponto de vista estratégico, sustentamos que, se os ministros pedissem vista predominantemente com a intenção de suspender o andamento da ação pelo máximo de tempo possível, a chance de usar este recurso institucional deveria ser crescente à medida que a ordem de votação avança (*Hipótese III*). Isso ocorreria porque, conforme a sequência de votos prossegue durante uma sessão, os ministros que ainda não votaram possuem mais elementos para projetar o resultado do julgamento. Para os últimos ministros, o resultado pode já estar definido quando eles apresentam seus votos. Ora, se a decisão é contrária a posição deles, e se a estratégia determinante a motivar o pedido de vista é puramente interromper o processo, a distribuição das chances de solicitar vista deveria estar mais concentrada nas últimas posições. Afinal, se o intuito fosse simplesmente vetar a deliberação, não seriam os juízes a votar por último aqueles com maior informação acerca de resultados contrários às suas preferências?

Contudo, a segunda posição é a única a desafiar as nossas hipóteses. Sem distorcer nosso argumento para criar uma resposta *ad hoc*, sugerimos que a segunda posição é aquela que concentra mais incentivos para pedir vista. Afinal, além de possuir incentivos estratégicos, o segundo a votar é o mais novo no Tribunal, pode estar inseguro e, por isso, recorrer à interrupção do processo. Essa posição também é a primeira a se deparar com os argumentos apresentados pelo relator, e pode sentir a necessidade de estudar melhor o processo caso não esteja convencido pelo voto do relator. Entretanto, não dispomos de evidências mais consistentes que apontem para uma explicação completa para essa observação.

Conclusão

Neste trabalho, buscamos identificar os incentivos que podem motivar um pedido de vista durante o julgamento de uma ação direta no Plenário do Supremo Tribunal Federal. A partir de uma abordagem empírica inteiramente nova, formulamos hipóteses para testar qual o incentivo predominante para o comportamento dos ministros do STF. Nossos achados sugerem que o pedido de vista é utilizado pelos magistrados principalmente como estratégia para convencer ou negociar com os demais ministros que ainda não manifestaram voto, a fim de reverter o resultado final da deliberação, dado que a chance do recurso aumenta nas posições intermediárias da ordem de votação. Na posição intermediária, os ministros conseguem formar uma expectativa mais clara a

respeito do resultado do julgamento e, com base nisso, atrasar o processo para convencer e negociar com seus pares caso considerem o desfecho contrário às suas preferências. Embora os juízes também possam retirar o processo da sessão apenas com fins protelatórios, esse incentivo não deve ser determinante no comportamento dos ministros, já que, se assim fosse, esperaríamos observar maior chance de pedir vista entre as últimas posições da ordem de votação. Além disso, embora seja aparentemente elevado o tempo entre um pedido de vista e a devolução dos autos, deve-se ressaltar que a maioria dos casos retorna à deliberação e que o tempo de suspensão dos autos está altamente concentrado antes da média. Portanto, há elementos para concluir que a negociação é a estratégia predominante a motivar um pedido de vista, e não o simples veto à deliberação.

Todavia, esse uso estratégico não é necessariamente negativo do ponto de vista deliberativo, tampouco aponta para um comportamento estritamente individualista dos ministros do STF (Silva, 2013: 572).¹² Na realidade, dada a maior probabilidade de pedir vista nas posições intermediárias, podemos assumir que parte significativa da estratégia dos ministros é também propositiva, no sentido de buscar formular novos argumentos para convencer quem ainda não votou ou construir soluções negociadas com esses ministros. Dessa forma, nossos achados indicam que o pedido de vista não é predominantemente utilizado como mero poder de veto ou controle individual da agenda do Supremo (Arguelhes e Hartmann, 2017), mas, ao contrário, que frequentemente os ministros invocam este recurso institucional para obter condições de dialogar com seus colegas que ainda estão por votar.

Ainda há muito a avançar a respeito do que sabemos sobre o comportamento dos ministros do STF. Enquanto a literatura tem focado nas dimensões das decisões que podem explicar como os ministros votam (Oliveira, 2012b; Desposato et al, 2014; Ferreira e Mueller, 2014; Mariano Silva, 2016; Martins e Mariano Silva, 2017; Hartmann e Hudson, 2017), os instrumentos que permitem controlar a agenda decisória do Supremo – como decisões monocráticas, disponibilização do processo pelo relator, inclusão em pauta pelo presidente do Tribunal e os pedidos de vista – têm sido pouco explorados analiticamente. Entender como os integrantes do STF utilizam esses recursos é fundamental para compreender o comportamento judicial na Corte. Este trabalho

¹² O argumento sobre o individualismo extremo dos ministros no uso do pedido de vista é também apresentado por Conrado Hübner Mendes. Ver, por exemplo, a entrevista para o justificando em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2016/06/08/conrado-hubner-mendes-o-stf-e-refem-do-capricho-dos-seus-ministros/>. Acessado em: 01/05/2018.

procurou contribuir nesse sentido, apresentando evidências consistentes dos incentivos que, em regra, motivam o pedido de vista no Supremo.

Referências

ALVES, Paulo César Amorim (2006). *O tempo como ferramenta de decisão no STF: um mapeamento da seletividade do tribunal nos tempos processuais das ações diretas de inconstitucionalidade*. 61 f. LL.M. paper, São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público.

ANGRIST, J. D., e PISCHKE, J.-S. (2008). *Mostly harmless econometrics: an empiricist's companion*. Princeton, Princeton University Press.

ARANTES, Rogério B. (2015). “Judiciário: entre a Justiça e a Política”. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp.

ARGUELHES, Diego Werneck; HARTMANN, Ivar (2017). “Timing Control without Docket Control: how individual justices shape the Brazilian Court’s agenda”. *Journal of Law and Courts*, spring-2017, p. 104-140.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano (2018). “Ministrocracia: o Supremo Tribunal Individual e o processo democrático brasileiro”. *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 37, n. 1, pp. 13-32.

CANELLO, Júlio (2016). *Judicializando a Federação? O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais*. 102 f. Tese (doutorado em Ciência Política) Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

DESPOSATO, Scott; INGRAM, Matthew; LANNES, Osmar. (2015), “Power, Composition, and Decision Making: the Behavioral Consequences of Institutional Reform on Brazil’s Supremo Tribunal Federal”. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Volume 31, Issue 3, 1 August 2015, p. 534–567.

DUARTE, Guilherme Jardim (no prelo). “How Many Justices Does it Take to Control the Court? A New Formal Argument for Understanding Judicial Independence”.

DUARTE, Guilherme Jardim; MARTINS, Rodrigo; FREIRE, Danilo (2015). “Revisitando o Supremo Relator: Teorias e Modelos Explicativos”. *V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política FFLCH/USP*. Disponível em: <http://conferencias.fflch.usp.br/sdpscp/Vsem/paper/download/402/153>. Acessado em: 01/05/2018.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck (2011). “I Relatório Supremo em Números: o múltiplo Supremo”. *RDA - Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 262, p. 399-452.

FERREIRA, Pedro Nery; MUELLER, Bernardo. (2014) “How judges think in the Brazilian Supreme Court: Estimating ideal points and identifying dimensions. *Economia*” (Brasília), v. 15, p. 255-271.

HARTMANN, Ivar; HUDSON, Alexander (2017). “Can you bury ideology? An empirical analysis of the ideal points of the Ministers of Brazil’s Supremo Tribunal Federal”. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, n. 68, p. 43-59.

MARCATO, Antonio Carlos (2008). *Código de Processo Civil Interpretado*. 3ª ed. São Paulo: Atlas.

MARIANO SILVA, Jeferson (2016). *Jurisdição constitucional em Espanha (1981-1992) e Brasil (1988-1997)*. 401 f. Tese (doutorado em Ciência Política) Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MARTINS, Rodrigo; MARIANO SILVA, Jeferson (2017). “Diferenças que fazem diferença: técnicas de estimação de pontos ideais no comportamento dos ministros do STF”. *41º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu/MG.

MENDES, Conrado Hübner (2010). “Onze ilhas”. *Folha de São Paulo: Tendências e Debates*, São Paulo, 01/02/2010.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade (2016). *Código de Processo Civil Comentado*. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

OLIVEIRA, Fabiana Luci (2012a). “[Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula](#)”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, p. 89-115.

_____ (2012b) “Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e 'panelinhas'.” *Revista de Sociologia e Política* (UFPR), v. 20, p. 139-153.

PEREIRA, Saylon Alves (2010). Os Pedidos de Vista no Supremo Tribunal Federal: Uma análise quantitativa nos casos de controle concentrado de constitucionalidade. 87 f. LL.M. paper, São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público.

SILVA, Virgílio Afonso (2013). “Deciding without deliberating”. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 11, Issue 3, 1 July 2013, p. 557–584.

VERISSIMO, Marco Paulo (2008). “A Constituição de 1988 vinte anos depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial à brasileira”. *Revista Direito GV*, jul-dez de 2008, v.8, p 407-440.

VIEIRA, Oscar V. (2008). “Supremocracia”. *Revista Direito GV*, jul-dez de 2008, v.8, p 441-464.

ANEXO 1

**Tabela 3 - Efeito sobre a chance de pedir vista entre 1988 e 2015
(Modelos Logit)**

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Constante	0.008 (1.209)	0.003 (2.771)	0.008 (1.840)	0.008 (1.238)	0.002 (3.278)
Relator (Omitido)					
Posição 2	3.174** (1.244)	3.179** (1.245)	3.191** (1.245)	3.176** (1.244)	3.196** (1.245)
Posição 3	1.567 (1.276)	1.573 (1.277)	1.573 (1.277)	1.568 (1.276)	1.578 (1.277)
Posição 4	1.762 (1.270)	1.770 (1.270)	1.771 (1.270)	1.764 (1.270)	1.780 (1.271)
Posição 5	2.112* (1.261)	2.123* (1.261)	2.129* (1.262)	2.117* (1.261)	2.140* (1.262)
Posição 6	2.129* (1.261)	2.140* (1.261)	2.151* (1.262)	2.133* (1.261)	2.162* (1.262)
Posição 7	1.010 (1.311)	1.015 (1.311)	0.981 (1.315)	1.012 (1.311)	0.986 (1.315)
Posição 8	0.940 (1.318)	0.946 (1.318)	0.951 (1.318)	0.943 (1.318)	0.956 (1.319)
Posição 9	0.377 (1.447)	0.379 (1.447)	0.381 (1.447)	0.378 (1.447)	0.383 (1.447)
Posição 10	0.388 (1.447)	0.390 (1.447)	0.393 (1.447)	0.390 (1.447)	0.395 (1.447)
Presidente	0.450 (1.447)	0.457 (1.447)	0.454 (1.447)	0.453 (1.447)	0.461 (1.447)
req.part.coal (omitido)					
req.pgr		2.608 (2.741)			3.698 (2.751)
req.juizes		5.777** (2.795)			7.047** (2.813)
req.juridico		5.368* (2.768)			6.208** (2.776)
req.gov.fed		4.086 (2.898)			2.942 (2.953)
req.est.coal		2.395 (2.756)			4.139 (2.783)
req.est.opos		2.148 (2.752)			3.328 (2.777)
req.part.opos		3.373 (2.745)			3.286 (2.747)
req.prof		3.094 (2.760)			3.184 (2.766)
req.empr		5.241* (2.751)			4.511 (2.762)

req.outros		5.126 (3.191)		5.023 (3.206)	
reqdo.outros (omitido)					
reqdo.gov.fed		1.769 (1.799)		1.667 (1.807)	
reqdo.justica		0.670 (1.848)		0.641 (1.861)	
reqdo.gov.est.coal		0.822 (1.821)		0.735 (1.827)	
reqdo.gov.est.opos		1.066 (1.818)		0.982 (1.824)	
reqdo.est.legis.coal		0.649 (1.824)		0.591 (1.844)	
reqdo.est.legis.opos		0.642 (1.817)		0.662 (1.836)	
reqdo.gov.fed.jus		0.584 (3.192)		0.710 (3.210)	
reqdo.adc		4.632** (1.988)		4.459** (2.043)	
area.adm.jus (omitido)					
area.adm.pub			0.822 (1.155)	0.965 (1.174)	
area.pol.part			0.654 (1.326)	0.597 (1.343)	
area.econ.trib			1.408 (1.158)	1.148 (1.190)	
area.outros			0.815 (1.486)	1.070 (1.502)	
area.soc.civ			0.868 (1.218)	0.870 (1.242)	
area.trab.prev			1.282 (1.237)	1.070 (1.254)	
Observações	37,237	37,237	37,230	37,237	37,230
Log Likelihood	-2,145.913	-2,124.422	-2,098.891	-2,134.849	-2,084.182
Akaike Inf. Crit.	4,313.825	4,290.844	4,235.783	4,303.697	4,238.364

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Efeitos estimados e erros
(reportados entre parênteses) foram convertidos de sua forma logarítmica para razão de chances.