I Relatório Supremo em Números

O Múltiplo Supremo

Joaquim Falcão
Pablo de Camargo Cerdeira
Diego Werneck Arguelhes

O Poder Judiciário passa por um momento de grandes transformações no Brasil, que se expressam em mudanças na Constituição, em novas leis, novas políticas de administração nos tribunais e novas formas de participar da vida política do país. A "Reforma do Poder Judiciário" foi iniciada pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, sendo seguida por outras mudanças na legislação infraconstitucional. No âmbito administrativo houve a criação do Conselho Nacional de Justiça, que se consolidou por meio de suas decisões e resoluções. Na esfera política, o Poder Judiciário brasileiro, sobretudo o Supremo Tribunal Federal (STF), vem se consolidando como um dos mais importantes *players* políticos da atualidade.

A unidade básica para se analisar essa crescente participação do Poder Judiciário e, sobretudo, do STF no equilíbrio no cenário institucional do direito brasileiro é familiar: os processos pelos quais o tribunal decide (ou decide não decidir) questões cada vez mais centrais na política brasileira. Os processos e decisões judiciais são um registro tangível da influência que o Judiciário tem exercido sobre questões políticas. No caso específico do STF, expressam como, quando e sobre o que decidem seus ministros — isto é, o comportamento desses atores judiciais.

Contudo, decisões judiciais não falam por si e podem ser analisadas através de lentes variadas, sobretudo a partir de dois aspectos distintos e não excludentes: (i) análises de viés predominantemente qualitativo, focadas em decisões judiciais isoladas ou reunidas em pequenos grupos temáticos; e (ii) análises de viés predominantemente quantitativo, focando em conjuntos formados por um grande número de decisões e processos judiciais agregados.

A análise qualitativa de um conjunto limitado de decisões proferidas é a que tradicionalmente se pratica no Brasil. As decisões dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário são públicas e, cada vez mais, estão disponíveis através de simples consultas realizadas pela internet. Esse é o tipo de análise de decisões isoladas normalmente realizado por juristas. Costumam recorrer a estratégias como (a) análise de elementos jurídicos ou políticos expressos no texto das decisões judiciais; (b) comparações com outros conjuntos de casos sobre temas semelhantes adotados por outros tribunais, sejam eles nacionais ou estrangeiros; (c) crítica da solução ou da argumentação expressa na decisão com base em critérios jurídicos, políticos, econômicos etc.

O desafio envolvido nesse tipo de análise, porém, é o de como compreender, a partir de pequenos grupos de decisões, o posicionamento institucional geral do Poder Judiciário. Muitas vezes essas decisões expressam posições restritas apenas aos casos nos quais foram proferidas. Mesmo se focarmos nas decisões de um único tribunal, como o STF, uma tendência expressa em um caso pode ser mitigada ou negada por outra linha jurisprudencial, e os padrões expressos no curto prazo podem discrepar das tendências de médio e longo prazo, entre outras variações possíveis entre os casos pontuais observados e o universo total de processos nos quais o tribunal se manifesta. Para compreender a orientação de membros do Congresso Nacional quanto a um tema como justiça social ou proteção ambiental, por exemplo, dificilmente consideraríamos completa uma análise que se restringisse ao conteúdo de algumas leis promulgadas por essa legislatura. Assim, também no caso de instituições judiciais, análises qualitativas focadas em um pequeno número de observações de decisões judiciais são importantes e necessárias, mas nos proporcionam uma perspectiva incompleta — e às vezes enganosa — de como se comportam essas instituições.

Para termos uma perspectiva completa, precisamos observar o comportamento agregado das instituições componentes do Judiciário e procurar fazer inferências a partir de padrões identificáveis em um grande número de decisões judiciais e processos. Mesmo no que se refere a um tribunal de cúpula como o STF, este tipo de estudo quantitativo ainda não se encontra

bastante difundido entre nós. A análise do comportamento institucional do Poder Judiciário nessa perspectiva envolve o estudo não de casos isolados, mas sim de um grande volume de informações — tipicamente, mas não necessariamente, decisões e processos judiciais. Para de fato conhecermos as instituições do Poder Judiciário, precisamos olhar para elementos geralmente invisíveis em análises qualitativas dos textos e impactos de decisões isoladas. Precisamos conhecer os andamentos dos processos, seu tempo, seus atores, suas origens geográficas e as regularidades e correlações entre esses e outros elementos. Como os processos variam nessas e outras dimensões ao longo do tempo? Há padrões diferentes de acordo com as partes, os assuntos ou outras variáveis? Há mudança no comportamento dessas variáveis ao longo do tempo e entre espécies processuais, entre inúmeros elementos possíveis de investigação?

Esse tipo de estudo quantitativo apresenta dificuldades específicas, sobretudo porque (a) os órgãos de cúpula do Poder Judiciário brasileiro julgam um número muito alto de casos por ano, às vezes ultrapassando centenas de milhares, diferentemente da maioria dos países nos quais esse tipo de estudo é mais desenvolvido. Isso exige o desenvolvimento de novas e diferentes técnicas de análise, baseadas em grande volume de dados; (b) além disso, muitas vezes os dados dos processos ou não estão disponíveis ou são muito pouco estruturados, com incongruências que não nos permitem uma análise de massa.

Nos EUA, o Supreme Court Database, iniciado nos anos 1990 pelo professor Harold Spaeth, organiza e classifica cada voto proferido por cada ministro da Suprema Corte ao longo de cinco décadas.[1] O projeto, que se tornou referência obrigatória para qualquer estudo sério sobre a Suprema Corte dos EUA, foi criado com dados disponibilizados pela própria Corte, desenvolvido com financiamento da National Science Foundation e atualizado com o apoio de uma rede de professores de várias importantes universidades. Na Europa, a iniciativa Litigating E.U. Law, criada e mantida pela União Europeia e organizada pelo Instituto Universitário Europeu (EUI), reuniu especialistas de várias universidades para compilar, em um banco de dados abrangente, os mais importantes *inputs* e *outputs* do sistema judicial comunitário, de forma a melhor orientar a formulação de políticas públicas.[2] No México existe uma grande pluralidade de iniciativas nesse sentido, tanto por parte de atores governamentais quanto de universidades, sempre com

[1] Disponível em: <http://scdb.wustl.edu/about.php>.
[2] Disponível em: <www.eu-newgov.org/EU-Law/>.

dados judiciais oficiais: o Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Ineg) compila, analisa e publica anualmente os padrões processuais e decisórios dos tribunais em matéria criminal.[3] A Associación Nacional de Impartidores de Justicia (Amij), associação de juízes mexicanos de abrangência nacional, se associou ao Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide), instituição de ponta na pesquisa em ciências sociais aplicadas, para produzir os *Anuários estadísticos judiciales*.[4] Por fim, o Cide mantém estatísticas sobre a movimentação processual na justiça mexicana em seu Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales, disponibilizando esses dados para a produção de relatórios e artigos acadêmicos.[5] Há inúmeros exemplos de iniciativas oficiais de disponibilizar dados sobre o funcionamento de instituições judiciais para pesquisadores e para a sociedade em geral, e muitos casos de bem-sucedida colaboração entre governos, tribunais e instituições de pesquisa ao redor do mundo na produção de bancos de dados sistemáticos a partir dessas informações.

No Brasil, os bancos de dados do gênero tendem a ser desenvolvidos *ad hoc*, para pesquisas específicas. Não há bancos de dados completos, abrangentes e sistemáticos sobre como vem decidindo o STF da democratização para cá. É para contribuir tentando preencher essa lacuna no Brasil que a Fundação Getulio Vargas, por meio da Escola de Direito do Rio de Janeiro, e com o apoio da Escola de Matemática Aplicada, lança o projeto Supremo em Números. Seu objetivo é realizar análises quantitativas, de massa, sobre o comportamento do principal órgão de cúpula do Poder Judiciário: o STF.

O objetivo do Supremo em Números, em oposição ao modelo de análise qualitativa mais difundido, é fundamentar quantitativa e estatisticamente discussões sobre a natureza, a função e o impacto da atuação do STF na democracia brasileira.

Composto de um banco de dados com mais de 1,2 milhão de processos — sendo 1.132.850 já julgados e 89.252 ainda ativos, quase 14 milhões

[3] Disponível em: <www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=11017>. Os dados e análises referentes a 2009, por exemplo, podem ser encontrados em: < www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/judiciales/2009bis/judiciales2009.pdf>.
[4] Disponível em: <www.anuariojudicial.mx/html/anuarios>.
[5] Ver, por exemplo, as seguintes análises feitas por José Antonio Caballero e Rodrigo Meneses a partir do Banco de Dados do Cide: *Observatorio judicial: volumen y características de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante 2006*. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10089/16070>; Observatorio judicial: los tiempos de la Suprema Corte. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10089/16071>.

de andamentos, 240 mil advogados, 1 milhão de partes e mais de 370 mil decisões, desde 1988 até os dias de hoje —, o Supremo em Números permitirá uma análise diferenciada do papel do Poder Judiciário no estado democrático de direito brasileiro, assim como também nos permitirá conhecer melhor o funcionamento interno deste poder.

Relatórios, artigos e *papers*

O Supremo em Números pretende produzir dois grupos distintos de estudos: (i) relatórios e (ii) artigos e *papers*.

Por relatórios entendemos a produção de conhecimento voltada para a promoção de debates públicos amplos sobre o funcionamento do Supremo Tribunal Federal. São, portanto, documentos cujo objetivo é estabelecer uma comunicação não apenas com o meio acadêmico, mas também com toda sociedade interessada, incluindo associações profissionais, organizações da sociedade civil, atores e usuários do sistema de justiça e formuladores de políticas públicas, sejam eles do Poder Judiciário, do Poder Legislativo ou do Poder Executivo. Os relatórios não pretendem esgotar os temas de que tratam, mas sim provocar novos debates ou fornecer novos subsídios sobre questões em aberto. Periodicamente, serão produzidos relatórios temáticos sobre questões da ordem do dia, como: a relevância da administração pública no total de processos do STF, o excesso de recursos e seus impactos no desempenho do Supremo, a atuação e importância dos partidos políticos, a legislação mais utilizada para a decisão sobre determinadas áreas de atuação do STF etc.

Os artigos e *papers*, por sua vez, são produções científicas de caráter mais focado e detalhado, voltadas mais diretamente para o debate acadêmico.

Todo o material produzido no Supremo em Números estará disponível em seu website: www.supremoemnumeros.com.br.

I Relatório Supremo em números: o múltiplo Supremo

Este *I Relatório Supremo em números* apresenta uma constatação quanto à natureza institucional do STF obtida a partir da identificação de padrões em seus processos. O Supremo não se comporta como um só tribunal, mas sim como três cortes distintas fundidas na mesma instituição, um tribunal com três *personas*.

Cada uma dessas três *personas* exibe perfil e comportamento próprios, padrões processuais distintos que se manifestam em diferenças de origem dos processos, quantidade de andamentos até seu arquivamento, duração, classe processual, entre outros aspectos.

Descrever e conhecer cada uma dessas três *personas* é fundamental para entender os efeitos de reformas e transformações passadas (sejam elas políticas, gerenciais, legislativas ou jurisprudenciais), formular diagnósticos, desenhar e propor novas políticas públicas de administração da justiça estatal a partir de uma base estatisticamente fundamentada.

O Relatório é composto de duas partes. Na *Parte I – As Cortes Constitucional, Recursal e Ordinária*, apresenta-se a fundamentação estatística sobre a existência de três cortes em uma, bem como se descreve as características comuns.

Na *Parte II — As cortes uma a uma*, analisa-se separadamente cada uma das três cortes procurando entender a evolução no tempo e as peculiaridades mais representativas de cada uma.

Parte I

Introdução

Existem dois modelos básicos de controle de constitucionalidade que determinam quem tem competência para decidir o que é e o que não é compatível com a Constituição: (i) o modelo concentrado, no qual apenas uma instituição tem essa competência, e (ii) o modelo difuso, no qual vários juízes e tribunais se manifestam sobre questões constitucionais. O Brasil adota um terceiro modelo, misto. Une elementos tanto de controle concentrado quanto de controle difuso.

Neste modelo misto somente o Supremo Tribunal Federal pode se pronunciar a respeito da inconstitucionalidade de leis em tese, em um controle do tipo concentrado. Por outro lado, tanto o STF quanto os demais juízes e tribunais têm competência para dizer, na decisão de casos concretos, o que está e o que não está de acordo com a Constituição. Donde, nesse sentido, o controle é difuso.

Isso gera um reflexo no STF: as questões constitucionais chegam ao tribunal em, no mínimo, dois contextos institucionais diferentes: i) em controle concentrado e abstrato, onde o Supremo faz a primeira e a última análise sobre a questão constitucional em exame, sendo um modelo de instância única; ii)

em controle difuso e concreto, onde o STF faz apenas a última análise das questões constitucionais, questões estas que tipicamente chegam ao tribunal por meio de recursos e que já tiveram sua constitucionalidade analisada por pelo menos um juiz inferior. É, então, um modelo de múltiplas instâncias.

O Supremo poderia, pois, ser considerado uma única corte com dois tipos distintos de processos de controle de constitucionalidade — os das ações diretas do controle concentrado — nos casos abstratos — e os dos recursos do controle difuso — nos casos concretos.

A análise dos padrões processuais do tribunal a partir dos dados do *Supremo em números* revela, no entanto, uma realidade mais complexa.

O Supremo não parece se comportar como uma única corte, com dois grandes grupos de processos, mas sim como três cortes distintas, com três *personas* fundidas em apenas uma instituição.

Falamos em três *personas* como entidades distintas dentro do STF porque não é apenas o tipo de controle de constitucionalidade que muda entre elas (isto é, se concentrado e abstrato ou difuso e concreto) de acordo com a classe processual em exame. Na verdade, todo o comportamento do Supremo se altera em padrões associados a três grupos de espécies processuais. Pelo menos quatro indicadores mudam sistematicamente de *persona* para *persona*, a saber:

(a) a quantidade de processos e suas variações ao longo do tempo;
(b) o tribunal de origem;
(c) a movimentação do processo dentro do Supremo até seu arquivamento; e
(d) a natureza das partes.

As portas de entrada

Analisamos 1.222.102 processos do STF no período de 1988 até 2009. Como estes processos chegaram ao Supremo?

O Supremo ofereceu às partes, nesses últimos 21 anos, 52 classes processuais diferentes, ou seja, 52 portas de entrada. A Tabela 1 a seguir discrimina cada uma dessas 52 classes processuais, classificando-as de acordo com cada uma das *personas*.

Tabela 1
Classes processuais

ID	CLASSE PROCESSUAL
1	Ação Cautelar
2	Ação Cível Ordinária
3	Ação Declaratória de Constitucionalidade
4	Ação Direta de Inconstitucionalidade
5	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
6	Ação Ordinária
7	Ação Ordinária Especial
8	Ação Penal
9	Ação Rescisória
10	Agravo de Instrumento
11	Apelação Cível
12	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
13	Arguição de Impedimento
14	Arguição de Relevância
15	Arguição de Suspeição
16	Carta Rogatória
17	Comunicação
18	Conflito de Atribuições
19	Conflito de Competência
20	Conflito de Jurisdição
21	Exceção da Verdade
22	Exceção de Incompetência
23	Exceção de Litispendência
24	Exceção de Suspeição
25	Extradição
26	Habeas Corpus
27	Habeas Data
28	Inquérito
29	Intervenção Federal
30	Mandado de Injunção
31	Mandado de Segurança
32	Oposição em Ação Civil Ordinária
33	Petição
34	Petição Avulsa
35	Prisão Preventiva para Extradição
36	Processo Administrativo
37	Proposta de Súmula Vinculante
38	Queixa-Crime

ID	CLASSE PROCESSUAL
39	Reclamação
40	Recurso Crime
41	Recurso Extraordinário
42	Recurso Ord. em Mandado de Segurança
43	Recurso Ordinário em Habeas Corpus
44	Recurso Ordinário em Habeas Data
45	Recurso Ordinário em Mandado de Injunção
46	Representação
47	Revisão Criminal
48	Sentença Estrangeira
49	Sentença Estrangeira Contestada
50	Suspensão de Liminar
51	Suspensão de Segurança
52	Suspensão de Tutela Antecipada

São 52 tipos de processos distintos para se chegar ao Supremo, que foram utilizados em menor ou maior grau nos últimos 21 anos.[6] Das grandes cortes judiciais do mundo ocidental, o Supremo é provavelmente a que oferece a maior multiplicidade de acesso.

Distribuímos, então, estas classes processuais de acordo com cada uma das funções exercidas, da seguinte forma:

1. Processos constitucionais

Dizem respeito, sobretudo, ao controle concentrado em abstrato de constitucionalidade. Foram aqui incluídos os processos pertencentes às classes: Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), Ação Direta de

[6] Apesar da existência formal de 52 classes processuais de 1988 até 2009, entre os processos que ingressaram no STF de 2007 e 2009 apenas 36 classes processuais aparecem ativas, o que ainda é muito significativo para uma Suprema Corte. Trinta e seis classes processuais ainda representam um número significativo de vias de acesso para uma Suprema Corte. As classes processuais que não são utilizadas desde pelo menos 2007 são: Apelação Cível, Arguição de Relevância, Carta Rogatória, Comunicação, Conflito de Atribuições, Conflito de Jurisdição, Exceção da Verdade, Oposição em Ação Civil Ordinária, Petição Avulsa, Processo Administrativo, Queixa-Crime, Recurso Crime, Recurso Ordinário em Habeas Data, Representação, Sentença Estrangeira e Sentença Estrangeira Contestada.

Inconstitucionalidade (ADI), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), Mandado de Injunção (MI) e Proposta de Súmula Vinculante (PSV).[7]

2. Processos recursais

Dizem respeito, sobretudo, ao controle de constitucionalidade a partir de casos individuais, concretos, em sede de recurso, ou seja, cuja constitucionalidade já foi julgada anteriormente por um juiz ou tribunal inferior. Foram aqui incluídos os processos recursais mais representativos, quais sejam, os recursais de massa: os Agravos de Instrumento (AI) e os Recursos Extraordinários (RE).[8]

3. Processos ordinários

Todos os demais casos que não se enquadram na classificação acima, ou seja, não são recursais de massa ou não são constitucionais de controle concentrado, foram classificados como ordinários. Eles incluem, por exemplo, os processos de competência originária — aqueles nos quais o Supremo atua como tribunal de instância única no caso individual, como em processos movidos contra membros do Congresso.

---

[7] Devemos notar uma pequena diferença em comparação à classificação realizada pelo próprio STF em suas ações. O STF classifica como processos de controle concentrado apenas as classes ADI, ADO, ADC e ADPF. Incluímos também os MI e as PSV. No caso dos MI, entendemos que, apesar de formalmente envolver um interesse subjetivo, o alcance constitucional do instrumento (especialmente tendo em vista a recente jurisprudência do STF) é muito mais amplo do que a situação individual que deu origem a um mandado de injunção específico. No caso das PSV, trata-se de uma competência de consolidação de interpretação da Constituição, com grande impacto prospectivo para além dos casos específicos que justificam a elaboração da súmula. Tanto no caso do MI, quanto da PSV, o elemento de defesa da ordem constitucional é materialmente mais relevante do que as controvérsias individuais que direta ou indiretamente deram origem ao procedimento.

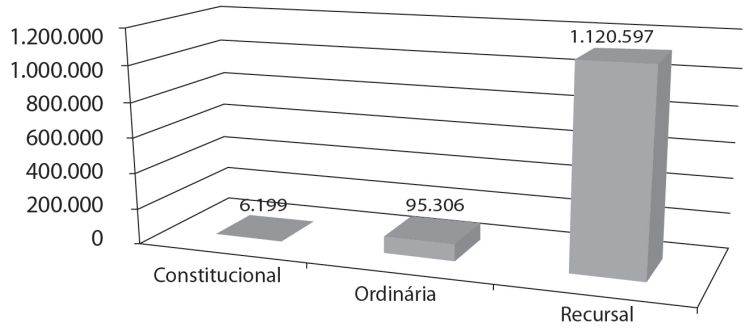
[8] Existem outros processos de natureza recursal, como o Recurso Ordinário em Habeas Corpus ou o Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Utilizamos essa classificação restritiva por conta de sua representatividade e por estes seguirem um comportamento próprio, como será demonstrado neste I Relatório. Sua natureza repetitiva e sua representatividade no total de processos — mais de 90% de todos os casos —, somadas a outras peculiaridades, como a quantidade média de andamentos até seu encerramento, por si só justificam este tratamento apartado. Neste sentido, pode-se inclusive adjetivar o Supremo Recursal. Trata-se do Supremo Recursal de Massa.

Esta simples e inicial constatação, a grande multiplicidade de caminhos para se chegar ao Supremo, tem de imediato duas consequências importantes: (i) cristaliza e viabiliza as três *personas* identificadas neste relatório; e (ii) a mera e complexa escolha da porta de entrada já aponta a ênfase no direito processual no processo decisório judicial, aumentando a carga de trabalho do próprio Supremo, provavelmente desviando-o para questões processuais em detrimento da decisão judicial substantiva demandada.

As Cortes Constitucional, Ordinária e Recursal

O Gráfico 1 fornece uma visão inicial geral que inclui todos os processos chegados ao Supremo entre 1988 e 2009. Delineia a participação de cada uma dessas *personas* no total de processos,[9] de acordo com a classificação que adotamos e que será explicada mais adiante.

Gráfico 1
Processos por corte no Supremo



A seguir apresentamos os dados mais gerais que sustentam esta divisão para, depois, focarmos cada um dos múltiplos Supremos.

[9] Os dados do *Supremo em números* foram extraídos a partir do sistema de acompanhamento processual do STF pela internet. Pode haver, portanto, alguma variação com relação aos dados divulgados pelo STF, extraídos provavelmente a partir de outro banco de dados. Isso ocorre, em especial, no ano de 2009, quando parece haver uma defasagem entre as informações disponíveis via website e as informações internas do Supremo. Também pode haver diferenças em razão de mudanças no fluxo interno de distribuição de processos do STF. Um exemplo disto é que, a partir de 17 de outubro de 2009, os processos deixaram de ser protocolados e passaram a ser diretamente autuados. Eventuais diferenças existentes entre os dados do *Supremo em números* e os dados divulgados pelo próprio STF, entretanto, não chegam a ser significativas.

A primeira e fundamental diferença entre as três cortes é seu tamanho relativo dentro da carga de processos do STF. A Tabela 2, a seguir, torna mais clara a enorme desproporção processual entre as três cortes existentes dentro do Supremo:

Tabela 2
Processos por Corte

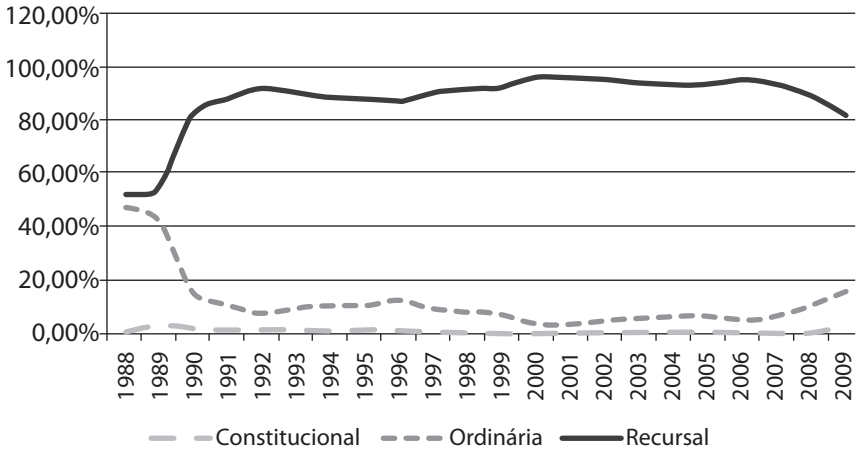
CORTE	PROCESSOS	%
Constitucional	6.199	0,51%
Ordinária	95.306	7,80%
Recursal	1.120.597	91,69%

A absoluta maioria dos processos recebidos pelo Supremo origina-se da Corte Recursal, correspondendo a quase 92% dos casos de 1988 até 2009. Quantitativamente, portanto, o Supremo não é uma "corte constitucional" no sentido original em que esse tipo de instituição foi pensada. Em números absolutos, está muito mais próximo de uma "corte recursal suprema". Não é uma corte que escolhe o que julga fundamental julgar. É antes uma corte escolhida pela parte. Não constrói seu destino. Seu destino lhe é construído por cada recurso que lhe chega por deliberação alheia, de terceiros.

A evolução de 1988 a 2009

Quais as diferenças e variações de comportamento das três *personas* ao longo dos últimos 21 anos? A primeira característica histórica a merecer atenção é a variação da participação percentual de cada uma das *personas* sobre o total de processos ao longo do tempo. O Gráfico 2 a seguir traz informações interessantes.

Gráfico 2
Proporção anual de processos por tipo de Corte



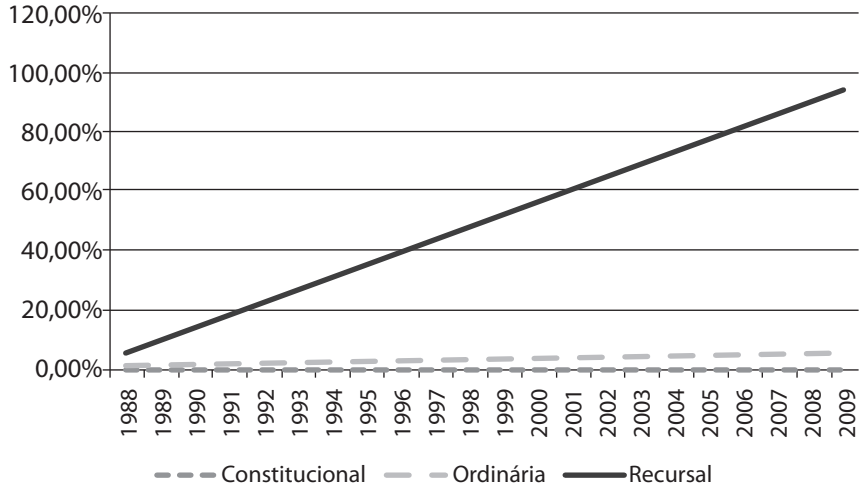
O Supremo, nos dois anos logo após a Constituição de 1988, tinha uma vocação mais balanceada: havia equilíbrio entre o número de processos da Corte Ordinária e da Corte Recursal, ambos próximos dos 50%. Este equilíbrio foi rompido logo no início dos anos 1990, quando a parcela recursal do Supremo passou a liderar fortemente seu perfil, reduzindo a relevância numérica dos processos do Supremo Ordinário e Constitucional. Ou seja, quem transformou o Supremo numa Corte Recursal foi a Constituição de 1988, a legislação infraconstitucional posterior e a jurisprudência do próprio Supremo decorrente.

Note-se que a distância entre o Supremo Recursal e os demais Supremos aumentou e tornou-se ainda mais relevante a partir de 1996, chegando a números bem superiores a 90%. Este desequilíbrio quantitativo, nunca desfeito, foi sim minorado após a reforma constitucional do Poder Judiciário realizada pela Emenda nº 45/2004, que entre diversas mudanças trouxe a Repercussão Geral e a Súmula Vinculante tratadas mais adiante. Como veremos a seguir, após a Reforma do Judiciário a representatividade dos processos da *persona* recursal do Supremo começou a cair, assim como as participações dos processos do Supremo Ordinário e do Supremo Constitucional começaram a crescer.

O Gráfico 3, a seguir, demonstra a linha de tendência de crescimento linear de cada uma das *personas* do STF. Elas deixam claro que, desde 1988, todas as três cortes têm tendência ascendente, embora bastante distintas. O crescimento

do Supremo Recursal é o mais inclinado, seguido pelo Supremo Ordinário e depois pelo Supremo Constitucional, que parece ser quase horizontal na comparação com o Supremo Recursal. Este crescimento assimétrico por corte será detalhado e explicado quando analisarmos cada um individualmente.

Gráfico 3
Curvas de tendência linear de cada uma das personas do Supremo



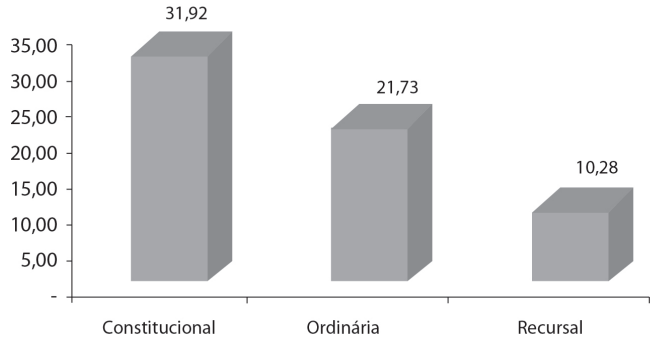
Os diferentes comportamentos processuais

Entende-se por comportamento processual especificamente aquele que se reflete na quantidade média de andamentos necessários até o arquivamento dos processos. Confirma-se então a existência do Supremo Constitucional, do Supremo Ordinário e do Supremo Recursal.[10]

O Gráfico 4, a seguir, demonstra a quantidade média de andamentos dos processos de cada uma das *personas* do Supremo, até seu arquivamento:

[10] Uma observação importante: nosso banco de dados conta com todos os andamentos dos processos disponibilizados através do site do STF. Os andamentos dos processos, entretanto, não são padronizados, havendo erros de digitação e uso de sinônimos para a mesma situação, além do fato de muitos processos mais antigos não contarem com seus andamentos na íntegra. Em razão disto, não podemos garantir que os dados colhidos representem integralmente todos os andamentos praticados no Supremo desde 1988. Entretanto, em razão do grande volume de processos (1,2 milhão) e do grande volume de andamentos (12 milhões) presentes no banco de dados, podemos considerar que os dados que temos são suficientes para sustentar essa análise.

Gráfico 4
Quantidade média de andamentos em cada Supremo até o arquivamento



É clara a diferença na quantidade média de andamentos dos processos de cada uma das cortes. Os processos da *persona* recursal se comportam de forma mais simplificada, exigindo menos trabalho do STF, em média 10,28 andamentos até seu arquivamento. Há duas razões para isso: (i) necessidade de baixa rápida dos recursos, para evitar a sobrecarga do Supremo diante da incessante quantidade de processos recursais que lhe chegam e (ii) tratamento em massa dos recursos em razão de sua grande repetitividade.[11]

Já os processos do Supremo Ordinário se afiguram como casos de maior complexidade comparativamente aos casos do Supremo Recursal, exigindo mais movimentações até sua conclusão. Sua média de andamentos é de 21,73, desde o momento em que chega ao Supremo até seu arquivamento. Isso sugere, inclusive, maior carga de trabalho por parte da estrutura de apoio operacional, não necessariamente dos ministros, se comparados aos casos recursais.

Por fim, os processos da *persona* constitucional do STF são os que apresentam maior quantidade de andamentos: quase 32 até a baixa do processo, ou seja, exigem o triplo da atenção da estrutura do Supremo que é dedicada aos processos recursais.

[11] Os detalhamentos deste tratamento em massa serão objeto de outro relatório específico, em elaboração.

Os Tribunais de origem das demandas

Assim como as variáveis "total de processos", "participação percentual" e "andamento processual", a variável "tribunal de origem" também confirma a existência de três cortes distintas dentro do Supremo. A Tabela 3, a seguir, demonstra o resultado do cruzamento das três cortes com o tribunal de origem de cada processo. Confirma e reforça a solidez desta divisão.

Tabela 3
Distribuição dos processos[12] de cada uma das cortes pelos seus respectivos tribunais de origem[13]

ID	TRIBUNAL DE ORIGEM	CORTE						
		CONSTITUCIONAL		ORDINÁRIA		RECURSAL		TOTAL
		PROCESSOS	%	PROCESSOS	%	PROCESSOS	%	PROCESSOS
1	Tribunal Regional Federal	1	0,00%	442	0,09%	494614	99,91%	495057
2	Tribunal de Justiça Estadual	14	0,00%	6102	1,86%	322443	98,14%	328559
3	Tribunal Superior do Trabalho		0,00%	683	0,79%	85705	99,21%	86388
4	Supremo Tribunal Federal	5409	7,65%	65244	92,25%	71	0,10%	70724
5	Turma Rec. Juizados Especiais Federais		0,00%	13	0,02%	53780	99,98%	53793
6	Superior Tribunal de Justiça	5	0,01%	4970	12,49%	34811	87,50%	39786
7	1 Tribunal de Alçada		0,00%	4	0,02%	21683	99,98%	21687
8	Fórum da Comarca de Rancharia	430	2,12%	9278	45,65%	10616	52,23%	20324
9	Tribunal de Alçada		0,00%	86	0,51%	16615	99,49%	16701
10	Turma de Recursos Cíveis dos Juizados Especiais		0,00%	26	0,16%	16595	99,84%	16621
11	2 Tribunal de Alçada		0,00%	28	0,17%	16271	99,83%	16299
12	Turma Recursal Cível e Criminal		0,00%	27	0,19%	14069	99,81%	14096
13	Juiz de Direito	3	0,03%	763	6,86%	10364	93,12%	11130

[12] Esta tabela considera apenas os tribunais de origem com mais de 10 mil processos ao todo.
[13] Muitos processos antigos do STF têm como tribunal de origem o "Fórum da Comarca de Rancharia" (linha 8), o que, obviamente, não corresponde à realidade. Este nome deve ter sido utilizado para identificação de processos de um sistema mais antigo (sem o campo) para algum mais novo (com o campo).

Esta Tabela 3 nos prova que a distribuição dos processos nas três categorias propostas acima, baseada em classes processuais, é compatível com a distribuição de acordo com o tribunal de origem.[14]

As tabelas a seguir relacionam os cinco tribunais de origem mais relevantes de cada uma das *personas* do Supremo:

Tabela 4
Tribunais de origem da Corte Constitucional

CONSTITUCIONAL		
TRIBUNAL	**PROCESSOS**	**%**
Supremo Tribunal Federal	5409	87%
Fórum da Comarca de Rancharia	430	7%
	299	5%
Tribunal de Justiça Estadual	14	0%
Juiz Eleitoral	7	0%

Tabela 5
Tribunais de origem da Corte Ordinária

ORDINÁRIA		
TRIBUNAL	**PROCESSOS**	**%**
Supremo Tribunal Federal	65244	70%
Fórum da Comarca de Rancharia	9278	10%
Tribunal de Justiça Estadual	6102	7%
Superior Tribunal de Justiça	4970	5%
	2002	2%

Tabela 6
Tribunais de origem da Corte Recursal

RECURSAL		
TRIBUNAL	**PROCESSOS**	**%**
Tribunal Regional Federal	494614	44%
Tribunal de Justiça Estadual	322443	29%
Tribunal Superior do Trabalho	85705	8%
Turma Rec. Juiz. Esp. Federais	53780	5%
Superior Tribunal de Justiça	34811	3%

[14] Nota-se isso quando se verifica que a distribuição dos processos no STF com origem nos tribunais regionais federais (linha 1) e nos tribunais estaduais (linha 2), por exemplo, está concentrada nos processos classificados como "recursais". A mesma análise se aplica quando se verifica a distribuição de processos por corte quando sua origem é o próprio STF (linha 4), sendo, entretanto, neste caso, concentrada nos processos da Corte Constitucional e da Corte Ordinária.

Mais uma vez, a classificação proposta se mostra de acordo com a legislação processual vigente e o desenho institucional do STF. A *persona* mais especializada do Supremo é o Supremo Constitucional: 87% de seus processos têm como tribunal de origem o próprio Supremo, ou seja, ele está fazendo a primeira e provavelmente a última análise sobre a questão.[15] Não houve julgamento anterior por outros tribunais. Nem haverá depois. Esse resultado é esperado, tendo em vista que, por força da legislação e da Constituição vigentes, a maioria dos processos que integram esse grupo se inicia diretamente no STF.

Esta grande especialização também aparece na Corte Ordinária: 70% dos processos têm como origem o próprio STF. Ou seja, são casos em que o Supremo não está atuando primariamente como jurisdição da Constituição: está analisando definitivamente uma questão provavelmente individual, tenha ela passado (recurso) ou não por outra corte.

Já na Corte Recursal, por outro lado, a distribuição dos tribunais de origem é bem mais heterogênea: 44% dos processos têm origem nos tribunais regionais federais e 29% nos tribunais de justiça dos estados. São todos casos que já passaram pelo menos por um juiz de primeiro grau e por um juiz de segundo grau, talvez até mesmo por um órgão colegiado. O Supremo é, no mínimo, a terceira instância.

Os números dos Juizados Especiais

Note-se significativa presença das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais e Estaduais como tribunais de origem, que agrupados correspondem à terceira maior fonte de processos do STF, conforme a Tabela 7.

[15] Importante observar que o número de processos da Corte Constitucional com origem no STF deveria ser 100%, e não 87% como demonstram os dados. Entretanto, como observamos na Tabela 4, outros 12% dos processos têm ou o campo "Origem" vazio, ou preenchido como "Fórum da Comarca de Rancharia", e quase 1% indicam tribunais estaduais ou eleitoral. Ou seja, são processos com tribunal de origem cadastrados, provavelmente, de forma incorreta.

Tabela 7
Tribunais de origem agrupados por tipo

ORDEM	ORIGEM	PROCESSOS	%
1	Justiça Federal	499.950	41%
2	Justiça Estadual	388.367	32%
3	**Juizados Especiais (Federais e Estaduais)**	**96.292**	**8%**
4	Justiça do Trabalho	87.514	7%
5	Supremo Tribunal Federal	70.697	6%
6	Superior Tribunal de Justiça	39.786	3%
7	Outros	37.040	3%
Total		**1.219.646**	**100%**

Existe clara deturpação institucional. Ainda que essa presença pareça pouco significativa em termos quantitativos (8%), levanta um problema importante sobre algumas recentes reformas do desenho das instituições judiciais no Brasil. Os juizados especiais foram criados justamente com o objetivo de oferecer uma justiça rápida, terminativa, para resolver os conflitos de menor complexidade entre os cidadãos, empresas e administração pública, mas se transformou, pouco a pouco, no terceiro maior caminho de acesso ao Supremo. A situação se agravou a partir de 2002 e 2003, quando o STJ entendeu não ser competente para julgar questões decididas pelas turmas recursais,[16] e o Supremo assumiu para si esta responsabilidade.[17]

É possível observar, no Gráfico 5, que os processos oriundos dos Juizados Especiais Federais começam a crescer fortemente a partir de 2003, quase chegando a ultrapassar os processos dos Tribunais Regionais Federais em 2006. Esse comportamento é claramente fruto da fixação da jurisprudência processual do próprio Supremo, de entendimentos de que ele, e não o STJ, seria o caminho a ser perseguido para a reforma de decisões de turmas recursais. Ou seja, o Supremo pode aumentar ou diminuir seu próprio fluxo de processos. Portanto, de certa forma, existe um fluxo autorregulado.

---

[16] STJ — SÚMULA Nº 203 — Não cabe recurso especial contra decisão proferida, nos limites de sua competência, por órgão de segundo grau dos Juizados Especiais.

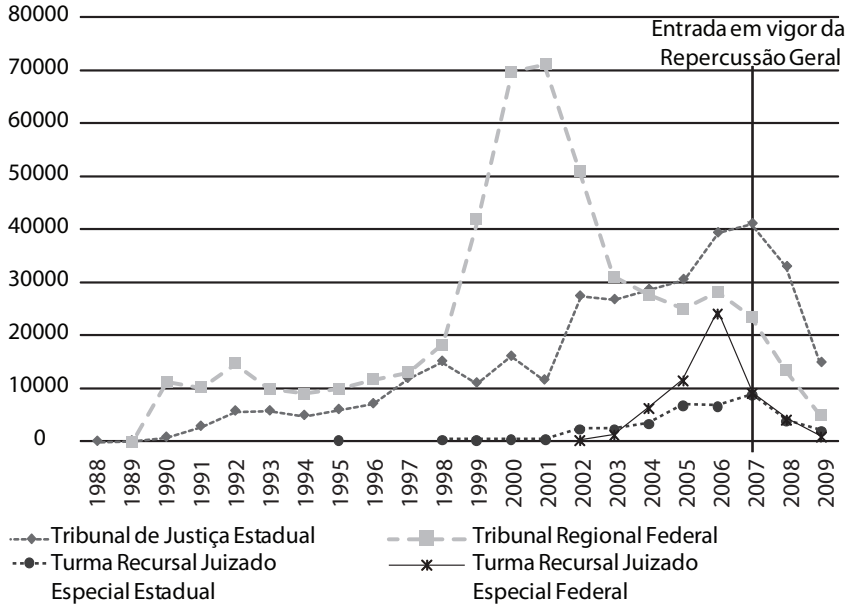
[17] STF — SÚMULA Nº 640 — É cabível Recurso Extraordinário contra decisões proferidas por Juiz de Primeiro Grau, nas causas de alçada, ou por Turma Recursal de Juizado Especial Cível e Criminal.

STF — SÚMULA Nº 690 — Compete originalmente ao Supremo Tribunal Federal o Julgamento de Habeas Corpus contra decisão de Turma Recursal de Juizados Especiais Criminais.

STF — SÚMULA Nº 727 — Não pode o Magistrado deixar de encaminhar ao Supremo Tribunal Federal o Agravo de Instrumento interposto da decisão que não admite Recurso Extraordinário, ainda que referente a causa instaurada no âmbito dos Juizados Especiais.

Na medida em que os Juizados Especiais Federais tratam especificamente de interesses fiscais e previdenciários, isto é, relacionados à administração pública federal, este crescimento colabora para identificar a administração pública como principal usuário do Supremo, como adiante veremos.

Gráfico 5
Processos por ano por Tribunal de origem



Muito além do duplo grau de jurisdição

A análise anterior nos leva a uma discussão bastante conhecida no direito nacional. Qual a relação entre (i) o número de instâncias judiciais que precisam se pronunciar sobre um dado caso e (ii) ideais constitucionais como devido processo legal e estado de direito?

Não há, na Constituição, nenhuma referência textual expressa à obrigatoriedade do assim chamado "duplo grau de jurisdição". Isto é, não há nenhum dispositivo que determine expressamente que todo e qualquer caso deve ser analisado por duas instâncias judiciais diferentes. A Constituição em seu art. 5º, inciso LV, estabelece apenas a garantia fundamental ao recurso, se for o caso, quando determina: "Art. 5º. LV — aos litigantes, em processo judicial

ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes".[18]

Ao assegurar o acesso a recursos inerentes, a Constituição possibilita individualmente, na quase totalidade dos casos, o direito mínimo a dois julgamentos, um inicial e um recurso, o duplo grau de jurisdição.[19]

Essa interpretação da Constituição é frequentemente mencionada quando se discute a importância de se manter aberto o acesso ao STF, por parte dos litigantes, pela via recursal. Entretanto, ao analisarmos mais detidamente a distribuição dos tribunais de origem dos processos que chegam ao STF, percebemos que a jurisdição recursal do STF serve basicamente a uma garantia muito além do duplo grau de jurisdição. Na prática, no Brasil, se garante no mínimo o triplo grau de jurisdição, às vezes até mesmo o quádruplo grau de jurisdição.

No banco de dados do Supremo detectamos 520 diferentes origens processuais. Entretanto, apenas 14 deles concentram quase 98% dos processos, de acordo com a Tabela 8 abaixo:

Tabela 8
Análise dos tribunais de origem

POS.	TRIBUNAL ORIGEM	PROCESSOS	% TOTAL	ACUMULADO	% ACUMULADO
1	Tribunal Regional Federal	495.057	40,59%	495.057	40,59%
2	Tribunal de Justiça Estadual	328.559	26,94%	823.616	67,52%
3	Tribunal Superior do Trabalho	86.388	7,08%	910.004	74,61%
4	Supremo Tribunal Federal	70.724	5,80%	980.728	80,40%
5	Turma Rec. Juizados Especiais Federais	53.793	4,41%	1.034.521	84,81%
6	Superior Tribunal de Justiça	39.786	3,26%	1.074.307	88,08%
7	1 Tribunal de Alçada	21.687	1,78%	1.095.994	89,85%
8	Fórum da Comarca de Rancharia	20.324	1,67%	1.116.318	91,52%
9	Tribunal de Alçada	16.701	1,37%	1.133.019	92,89%

[18] Isso não significa que haja um direito individual a que cada caso seja necessariamente apreciado por duas instâncias judiciais diferentes. Há controvérsias doutrinárias a esse respeito. Mesmo assim, é consolidado o entendimento de que a Constituição prevê a existência de um sistema judicial aberto, de maneira geral, à possibilidade de recursos para instâncias superiores.
[19] O ministro Luiz Fux nota e com razão que nas ações de improbidade administrativa de congressualista (Corte Ordinária) inexiste o duplo grau de jurisdição.

POS.	TRIBUNAL ORIGEM	PROCESSOS	% TOTAL	ACUMULADO	% ACUMULADO
10	Turma de Recursos Cíveis dos Juizados Especiais	16.621	1,36%	1.149.640	94,25%
11	2 Tribunal de Alçada	16.299	1,34%	1.165.939	95,59%
12	Turma Recursal Cível e Criminal	14.096	1,16%	1.180.035	96,74%
13	Juiz de Direito	11.130	0,91%	1.191.165	97,66%
14	Colégio Recursal do Juizado Especial Cível	3.020	0,25%	1.194.185	97,90%

As linhas destacadas indicam tribunais cujos processos que obrigatoriamente já foram analisados por pelo menos dois magistrados distintos, respeitando assim tanto o duplo grau de jurisdição, quanto a determinação constitucional de que às partes devem ser garantidos os recursos inerentes à ampla defesa.

São processos oriundos de tribunais (regionais federais, estaduais, superior do trabalho e os extintos tribunais de alçada) ou de colégios ou turmas recursais de juizados. Já foram analisados por um primeiro magistrado, houve algum tipo de recurso e, por fim, o processo desaguou no Supremo. Esses processos somam, no mínimo, 1.052.221 casos do total de 1.219.740 analisados. Ou 86% do volume de trabalho do STF.

Esse número é provavelmente maior. Vejamos:

(i) como já explicado acima, boa parte dos processos antigos (20.324 casos) tem como tribunal de origem "Fórum da Comarca de Rancharia". Provavelmente, este campo "tribunal de origem" não existia até certa data. Quando foram incluídos no sistema, os processos antigos devem ter sido preenchidos como de "Rancharia" para que este campo não ficasse em branco. Assim, não sabemos dizer quantos desses processos foram julgados pelo menos duas vezes antes de chegar ao Supremo.[20]

(ii) quando o campo tribunal de origem indica "STJ", não se pode afirmar exatamente por quantas instâncias anteriores o processo já teria passado. Analisando a Tabela 9 — Classes processuais dos processos recebidos pelo STF a partir do STJ — abaixo, que indica a distribuição por classe dos processos originados no STJ, chegamos a essa conclusão:

[20] Provavelmente, considerando a grande participação recursal, boa parte deles poderia engrossar os 86% dos casos listados acima. O mesmo vale para os processos que têm como origem "Juiz de Direito". Não podemos dizer quantas decisões já foram proferidas sobre tais casos.

Tabela 9
Classes processuais dos processos recebidos pelo STF a partir do STJ

POS.	CLASSE	PROCESSOS	% TOTAL	ACUMULADO	% ACUMULADO
1	Agravo de Instrumento	28.055	70,51%	28.055	70,51%
2	Recursos Extraordinário	6.756	16,98%	34.811	87,50%
3	Habeas Corpus	1.931	4,85%	36.742	92,35%
4	Recurso Ordinário em Habeas Corpus	1.152	2,90%	37.894	95,24%
5	Recurso Ord. em Mandado de Segurança	1.144	2,88%	39.038	98,12%
6	Suspensão de Segurança	241	0,61%	39.279	98,73%
7	Conflito de Competência	164	0,41%	39.443	99,14%
8	Petição	87	0,22%	39.530	99,36%
9	Suspensão de Tutela Antecipada	58	0,15	39.588	99,50%
10	Suspensão de Liminar	50	0,13%	39.638	99,63%

As classes mais representativas dos processos originados no STJ são os agravos de instrumento e o recurso extraordinário, somando 87,5%. Entretanto, em ambos os casos, o processo pode ter chegado ao STJ de duas maneiras: ou se trata de uma de suas hipóteses de competência originária (Constituição, art. 105, inc. I), ou pode ter se originado em um tribunal inferior, sendo julgado pelo STJ em sede recursal (Constituição, art. 105, inc. II e III). Entretanto, tendo em vista que o rol de processos que se iniciam no STJ (competência originária) é bastante restrito,[21] parece muito razoável que a absoluta

[21] "Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:
I — processar e julgar, originariamente:
a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;
b) os mandados de segurança e os habeas data contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal;
c) os habeas corpus, quando o coator ou paciente for qualquer das pessoas mencionadas na alínea 'a', ou quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;
d) os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o disposto no art. 102, I,

maioria dos 39.786 processos que chegaram ao STF através do STJ já tenham sido apreciados pelo menos duas vezes, transformando assim o STF em uma verdadeira quarta instância.

Dessa forma, independentemente dos processos originados no STJ e dos processos com falhas ou ausência de informação no preenchimento do tribunal de origem ("Rancharia" e "Juiz de Direito"), podemos assegurar que, no mínimo, 86% dos casos julgados no STF representam um triplo grau de jurisdição, que não é previsto nem no texto constitucional, nem na interpretação constitucional que considera obrigatório o duplo grau de jurisdição.

Parte II

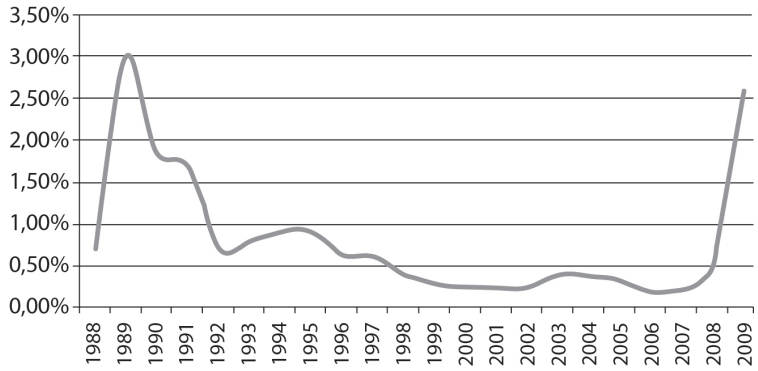
As cortes uma a uma

A Corte Constitucional

Em termos quantitativos, a *persona* de Corte Constitucional do Supremo sempre foi pequena, quase inexpressiva, ante as *personas* ordinária e recursal. O Gráfico 6 a seguir demonstra, isoladamente, a evolução da participação proporcional dos processos da *persona* Constitucional do Supremo ao longo das duas últimas décadas.

'o', bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos;
e) as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados;
f) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;
g) os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União, ou entre autoridades judiciárias de um Estado e administrativas de outro ou do Distrito Federal, ou entre as deste e da União;
h) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal;
i) a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de exequatur às cartas rogatórias."

Gráfico 6
Proporção anual dos processos da Corte Constitucional



Este gráfico demonstra que os processos da Corte Constitucional jamais representaram mais do que 3% do total de processos. O gráfico também permite observar o que denominamos de duas ondas constitucionais, em razão de sua típica formação com pico e vale: a primeira em 1988-90, a segunda em 2008.

A primeira onda constitucional

A primeira onda parece estar relacionada às novas possibilidades de acesso ao Supremo criadas pela Constituição de 1988 como uma reação democrática ao limitado acesso oferecido pelas constituições anteriores. Na vigência da Constituição de 1967, a Representação de Inconstitucionalidade (precursora do que hoje é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)) só poderia ser proposta pelo procurador-geral da República, que tinha ampla liberdade para decidir se provocava ou não a atuação do STF. Na prática, como o procurador da República não tinha garantia institucional de independência em relação ao presidente da República, o número de questões constitucionais de grande importância política que chegavam ao STF era necessariamente limitado.

A esta ascensão constitucional nos primeiros anos pós-1988 seguiu-se uma reação, que resultou na queda vertiginosa logo no início dos anos 1990. É possível que esta queda esteja relacionada às interpretações restritivas quanto ao controle abstrato de constitucionalidade adotadas pelos ministros do STF nos primeiros anos pós-Constituição. Neste sentido, por exemplo, é possível que a interpretação restritiva — e em sentido contrário à decisão política

constituinte — adotada pelo STF em relação à legitimidade processual das partes para propor ADI tenha funcionado como uma válvula de controle de acesso da cidadania.[22]

Em 1988, como é sabido, a Assembleia Constituinte ampliou as possibilidades de acesso ao controle em abstrato das leis por meio da expansão do leque de atores legitimados a iniciar esse tipo de procedimento junto ao STF (art. 103 da Constituição). Entretanto, em uma série de casos julgados entre 1988 e 1990, o STF entendeu que alguns desses novos atores (em especial as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional) só poderiam propor ADIs sobre questões que tivessem "pertinência temática" com a linha de atuação da associação em questão.[23]

Trata-se de um entre outros exemplos possíveis de criação de jurisprudência restritiva do acesso ao controle abstrato e concentrado de constitucionalidade nos anos posteriores à promulgação da Constituição. Nesses casos, o Supremo, por meio de seu poder de interpretar o texto constitucional e de se autorregular, independentemente do Congresso e de alterações constitucionais ou legislativas formais, delineou sua própria estrutura. Ao modificar as regras de acesso ao controle de constitucionalidade, o STF não apenas limita ou amplia o número de processos sob sua responsabilidade, mas também, e principalmente, modifica seu perfil institucional. De acordo com suas próprias interpretações, pode o Supremo ser mais ou menos constitucional, mais ou menos ordinário, mais ou menos recursal, mais ou menos atuante.

A segunda onda constitucional

O dado mais curioso, porém, é um novo e vertiginoso crescimento da participação percentual dos processos constitucionais a partir de 2008, o que chamamos de segunda onda. Mais uma vez, trata-se de um resultado da capacidade de autorregulação processual do STF. Aqui, porém, ao contrário do que ocorreu em 1989/90, a válvula reguladora do acesso se moveu no sentido

[22] Para uma interpretação desse processo de criação de jurisprudência restritiva por parte do STF, ver Arguelhes, Diego Werneck. Poder não é querer: judicialização da política e preferências restritivas no Supremo Tribunal Federal pós-transição. Texto para Discussão, FGV DIREITO RIO, 2011.

[23] Em outra linha jurisprudencial restritiva, e que será discutida mais adiante, o STF esvaziou quase que totalmente o Mandado de Injunção, uma inovação do texto constitucional de 1988 que aumentava a participação cidadã no controle de certas omissões inconstitucionais do Estado.

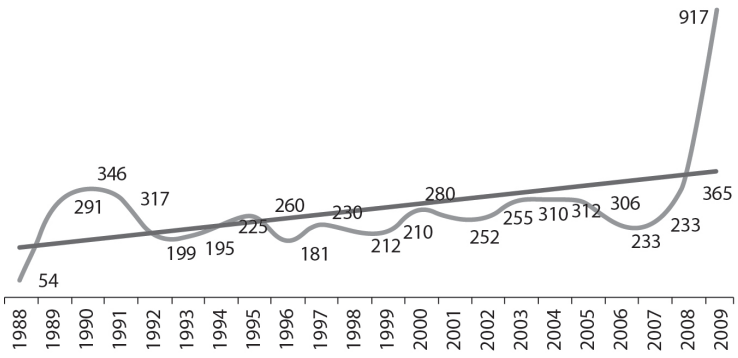
inverso: ampliou-o. Com isso, a participação proporcional dos processos constitucionais diante dos demais voltou a patamares próximos do início dos anos 1990 (cerca de 3%).

Há duas hipóteses não excludentes para explicar o crescimento percentual representado por esta segunda onda: (a) redução dos números absolutos de processos das demais *personas*; (b) crescimento dos números absolutos de processos da natureza constitucional do STF.

As ondas constitucionais em números absolutos

O Gráfico 7, abaixo, mostra que, nos primeiros anos após a Constituinte, ocorre um crescimento seguido de queda nos processos constitucionais em números absolutos. Logo depois, porém, os processos constitucionais passam a ter crescimento lento, mas constante, por quase 20 anos. Por outro lado, em termos relativos — Gráfico 3 —, há nesse mesmo período uma queda na participação constitucional, passando de cerca de 1% do total para apenas 0,25%. Esta divergência nas curvas é explicada em razão de um crescimento desproporcional das outras facetas do STF, como veremos adiante.

Gráfico 7
Processos da Corte Constitucional



O Gráfico 7 confirma também a intensa procura pelo Supremo em torno de sua função de corte primariamente constitucional em 1988 e em 2008, comprovando que a segunda hipótese levantada acima também é válida: houve aumento de demanda.

A partir de 2008, o número de processos primariamente constitucionais salta de menos de 0,5% do total para cerca de 2,5%, um crescimento de 400% em sua participação proporcional. Também se vê semelhante crescimento nos números absolutos de processos eminentemente constitucionais no Gráfico 7, com um salto de cerca de 250 processos em 2007 para 917 em 2009. Em números absolutos, isso representa um crescimento de quase 300% em apenas dois anos.

Os dados mostram que nos últimos 21 anos, se considerarmos apenas os dados do Supremo como Corte Constitucional, segundo as categorias utilizadas neste relatório, a média de processos recebidos por ano seria de 281, variando entre os valores máximos e mínimos de 365 e 181, respectivamente.[24]

Mas qual a razão do crescimento desproporcional no número de processos da *persona* Constitucional a partir do ano de 2008?

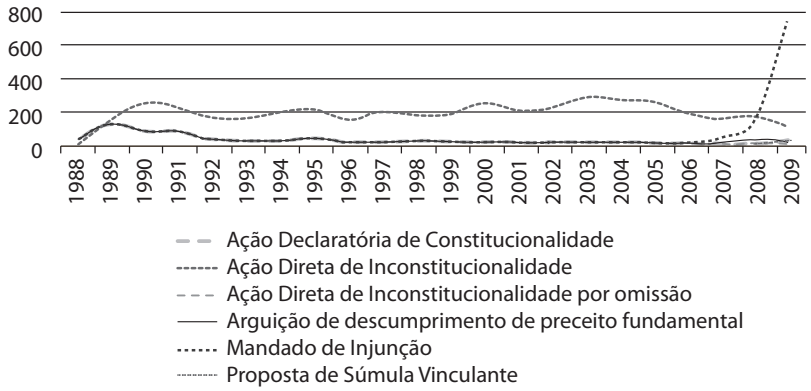
A ascensão dos mandados de injunção

Desdobramos o Gráfico 7 por suas classes processuais componentes. O resultado pode ser observado no Gráfico 8.

Surpreendentemente, o crescimento no número de processos do Supremo Constitucional está diretamente relacionado não ao aumento no número de ADIs, sua classe mais conhecida, mas à mudança de interpretação do próprio Supremo a respeito da natureza dos Mandados de Injunção. Esta mudança estimulou o aumento da demanda. De 2000 até 2006, a média anual de mandados de injunção era de 18 novos casos por ano. Este número salta para 49 em 2007, 140 em 2008 e 745 em 2009. Em contrapartida, as ADIs permanecem praticamente estáveis durante os últimos 21 anos, apresentando inclusive sutil queda a partir de 2006.

[24] Desconsideramos o ano de 1988 porque este não foi completo, considerando a promulgação da Constituição Federal em outubro daquele ano. Desconsideramos também o ano de 2009 por destoar dos demais em razão de um fato específico — crescimento dos mandados de injunção —, que será explicado mais adiante.

Gráfico 8
Número de processos por ano da Corte Constitucional



Este crescimento do total de processos do Supremo Constitucional é, portanto, pontual e bastante localizado: um grande crescimento no número de mandados de injunção (MI).

Em 1990, prevaleceu no Supremo posição bastante restritiva em relação aos mandados de injunção. Os ministros entenderam que esse instrumento somente poderia ser utilizado para informar autoridades competentes a respeito da inviabilização do exercício de direitos fundamentais por sua omissão em legislar a respeito de determinado tema. Isto é, conceberam um mandado de injunção informativo. Embora esse entendimento tenha sido objeto de flexibilizações pontuais ao longo do tempo, sobretudo na última década, no segundo semestre de 2007 o STF alterou seu entendimento de forma verdadeiramente significativa, nos julgamentos do MI 712 (aposentadoria especial de servidores públicos) e dos MI 721, 670 e 708 (greve de servidores públicos).

Nesses casos, os ministros firmaram o entendimento de que, dada a prolongada inércia do Poder Legislativo, o STF poderia criar regras provisórias para viabilizar o exercício de direitos fundamentais pendentes de regulamentação. Com isso, o mandado de injunção ganha um caráter proativo. Essa "abertura jurisprudencial autorregulamentada" tornou o uso do Mandado de Injunção — consensualmente tido como um instrumento de baixíssima utilidade nos termos da jurisprudência do STF nos anos 1990 — uma estratégia potencialmente eficaz do ponto de vista dos cidadãos afetados por omissões legislativas, o que explica a explosão do número de MIs ajuizados de 2007 a 2010.[25]

[25] O termo "explosão" é perfeitamente adequado aqui: entre 2007 e 2010, foram propostos mais mandados de injunção do que em todo o período entre 1988 e 2006. Vale notar que a própria decisão do STF no MI 712-7 reconheceu a frustração social gerada com a jurisprudência restritiva e

Com essa mudança jurisprudencial em 2007, o súbito crescimento do número de mandados de injunção levou a uma progressiva ampliação quantitativa do papel "constitucional" do STF. Contribuiu, com certeza, para uma mudança comportamental visível nos últimos anos: a de um Supremo mais proativo em relação ao Congresso Nacional. Quando o Congresso Nacional não decide, mas a Constituição exige uma decisão para a garantia de direitos fundamentais da cidadania, o Supremo age. O Supremo ocupa, a partir de então, um vácuo normativo e atende a uma demanda da sociedade. E o resultado imediato é a utilização deste novo mecanismo pelos cidadãos, com crescimento vertiginoso no número de MIs.

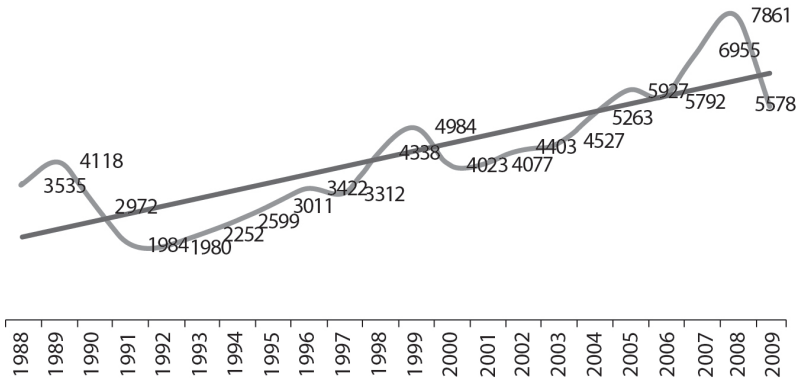
A explicação qualitativa destas ondas constitucionais quantitativas confirma o uso da jurisprudência constitucional como válvula de autorregulação político-processual pelo Supremo, independentemente da manifestação do Poder Legislativo.

A Corte Ordinária

Como se pode perceber, de forma semelhante aos processos da parcela constitucional, não houve grandes saltos nos números absolutos de processos da Corte Ordinária, à exceção de duas pequenas ondas, também de forma semelhante aos processos da *persona* constitucional, em 1988/89 e em 2007. O dado que chama mais atenção, entretanto, é o crescimento histórico bem mais acentuado que o da faceta constitucional. É o que se nota da análise do Gráfico 3 acima, comparando as linhas de tendência, e do Gráfico 9, a seguir, com os números absolutos do Supremo Ordinário.

chamou a atenção para o baixo número de mandados de injunção propostos desde a Constituição (menos de mil casos, após quase 20 anos).

Gráfico 9
Processos da Corte Ordinária



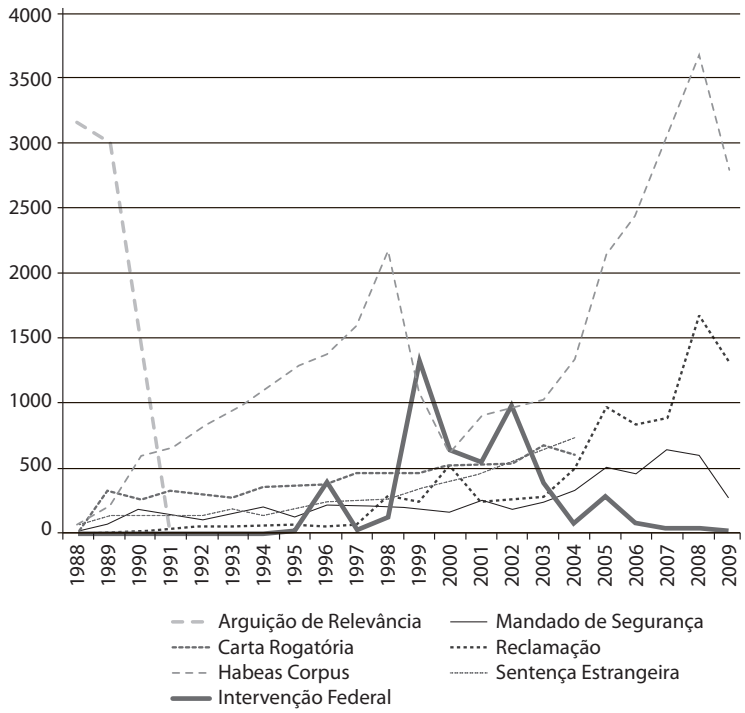
Curiosamente, a análise comparativa dos Gráficos 2 e 9 exibe uma contradição: enquanto, em números proporcionais, a participação dos processos ordinários cresce entre 2007 e 2009 (Gráfico 2), em números absolutos ela se reduz (Gráfico 9). Isso se explica caso os dados comprovem grande redução no número absoluto de processos da *persona* recursal do STF, como veremos adiante. É um efeito "reflexo".

Utilizando a mesma metodologia que adotamos para detalhar a evolução da corte constitucional, o Gráfico 10 especifica a evolução da *persona* ordinária através das classes processuais que a compõem.

O Gráfico 10 exibe o comportamento, ano a ano, das sete classes processuais mais representativas da Corte Ordinária.[26]

[26] As sete classes selecionadas foram aquelas que ultrapassaram, pelo menos uma vez, a marca de 500 processos ao ano.

Gráfico 10
Evolução das classes da Corte Ordinária



O primeiro destaque é a Arguição de Relevância. Nos primeiros anos do STF esta classe processual dominava a *persona* Ordinária, com mais de 3 mil processos ao ano. Em 1991, entretanto, despenca para chegar a zero em 1993. Esta classe, sozinha, explica a primeira pequena onda ordinária exibida no Gráfico 9, nos primeiros anos do STF.[27] A arguição de relevância era um instrumento de controle do acesso ao STF que existia no regime constitucional anterior, mas que não foi recepcionado pela Constituição de 1988.[28] Entretanto, os processos desse tipo que já haviam sido iniciados quando a Constituição foi promulgada continuaram tramitando no STF por alguns anos.

[27] Outro dado curioso são as cartas rogatórias, que vinham em crescimento moderado até 2004, quando são zeradas. A razão desta queda é a transferência dessa competência do Supremo para o STJ, por conta da Emenda Constitucional nº 45/2004.
[28] A arguição de relevância havia sido criada em 1975, por meio de emenda ao Regimento Interno do STF, vindo a ser confirmada pela Emenda Constitucional nº 7 de 1977.

A curva dos pedidos de Intervenção Federal também tem comportamento curioso. Após forte crescimento em 1998, quando salta de pouco mais de 100 casos para mais de 1.300 em 1999, passa a se reduzir também rapidamente, até que, em 2007, parece alcançar um valor relativamente estável, entre 20 e 40 pedidos por ano. Uma possível explicação para esse salto pode estar nos pedidos de intervenção para o pagamento de precatórios atrasados. O Supremo acabou por entender que tais casos não são passíveis de intervenção em razão da ineficácia da medida, o que explicaria também a tendência de queda na última década.[29]

Merecem destaque ainda duas curvas que apresentam comportamento assemelhado: os Habeas Corpus e as Reclamações. Ambos têm crescimento bastante acentuado entre 1997 e 1998, com posterior queda, os HCs representando a redução entre 1999 e 2000 e as Reclamações entre 2000 e 2001. Em 2003, ambos voltam a apresentar crescimento bastante acelerado, atingindo um pico histórico em 2008.

Este comportamento assemelhado de ambas as classes processuais e seus crescimentos tem uma explicação única: tanto os Habeas Corpus quanto as Reclamações não são recursos em seu sentido estrito, mas têm por objetivo atacar outra decisão, na maioria das vezes judicial. Seu crescimento pode estar atrelado, portanto, à mudança de comportamento do Poder Judiciário com relação aos recursos. Na medida em que estes vão sendo limitados, seja por mudanças na Constituição, na legislação processual ou na jurisprudência, os advogados buscam caminhos alternativos para reformar decisões. E os caminhos parecem ser os Habeas Corpus e as Reclamações, esta última especialmente a partir da adoção da súmula vinculante. Quando um juiz não aplica entendimento sumulado pelo STF na interpretação de um advogado e a via recursal está limitada, o único caminho a seguir é o da Reclamação. Por outro lado, havendo ou não jurisprudência favorável por parte do STF, o Habeas Corpus parece ser sempre uma última tábua de salvação.

Por sua relevância, contando com mais do que o dobro de processos do que a segunda classe processual mais comum no Supremo Ordinário (Reclamações), aprofundemos um pouco mais as informações relativas aos Habeas Corpus.

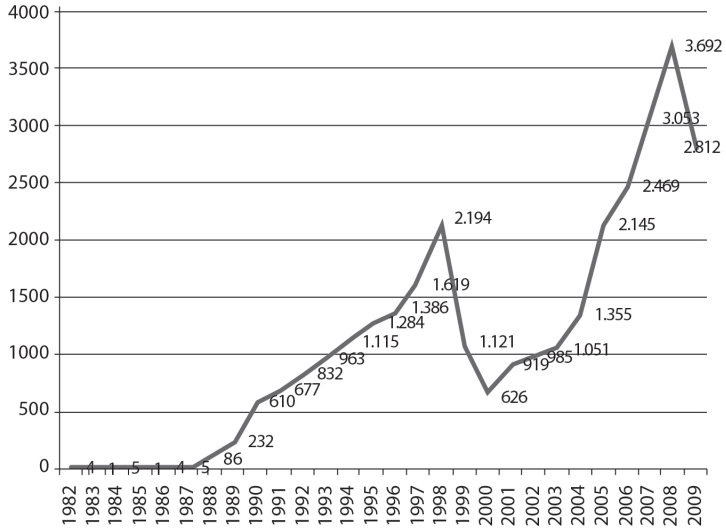
---

[29] Hipótese levantada pelo ministro Nelson Jobim, em reuniões sobre os dados do *Supremo em números*.

Os Habeas Corpus

Iniciemos pela evolução no número de Habeas Corpus por ano na *persona* ordinária do STF.

Gráfico 11
Evolução dos Habeas Corpus por ano no STF



Este Gráfico 11 nos mostra claramente como o número de Habeas Corpus tem uma tendência crescente nesses últimos 21 anos. É importante notar duas características:

(i) em 1998, há um pico de quase 2.200 Habeas Corpus no ano, com subsequente queda para pouco mais de 600, antes de nova ascensão.

(ii) a curva de HCs continua em forte crescimento a partir de 2000, atingindo seu pico em 2007, com quase 3.700 HCs em um único ano, para logo depois apresentar queda em 2008 e 2009. Esta queda, entretanto, não chega a caracterizar uma tendência. Como vimos acima, entre 1998 e 2000 o número total de HCs apresentou queda, para logo depois voltar a crescer.

É provável que estes crescimentos dos HCs estejam associados a momentos de restrições a outros recursos.[30] Os HCs impetrados contra decisão

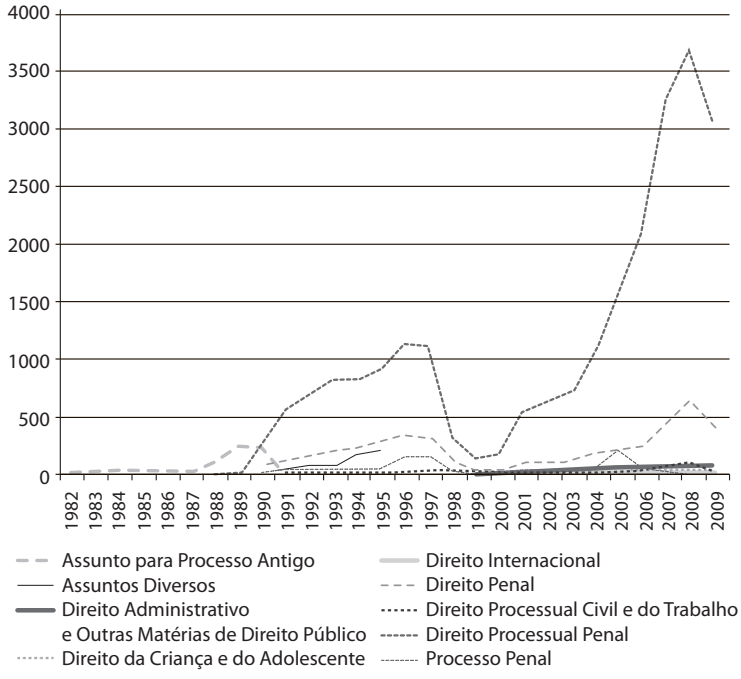
[30] Hipótese levantada pelo ministro Nelson Jobim, em reuniões sobre os dados do *Supremo em números*.

jurisdicional — uma peculiaridade do sistema brasileiro — acabam por se tornar uma espécie de recurso (em seu sentido mais amplo), especialmente interessante por não exigir que a matéria discutida no HC tenha sido questionada nas fases anteriores do processo.

Vale comparar o número de HCs por ano com o número de ministros no STF. Com 11 ministros e uma média recente de cerca de 3.000 HCs por ano, temos mais de 270 pedidos de Habeas Corpus por ano por ministro. Isso significa mais de um pedido de Habeas Corpus por dia útil para cada ministro. Devemos observar que os HCs, diferentemente dos processos aqui classificados como recursais (Agravos de Instrumento e Recursos Extraordinários), não podem ser tratados em bloco, exigindo minuciosa análise. Também são processos que, por sua própria natureza, demandam urgência. Esta é, portanto, sem dúvida, uma das classes processuais que mais carga de trabalho gera ao STF.

Outro dado interessante que nos ajuda a entender a grande quantidade de Habeas Corpus no STF dentro de sua *persona* ordinária é sua separação por assuntos, resultante do Gráfico 12 abaixo:

Gráfico 12
Assuntos dos HCs com mais de 100 ocorrências

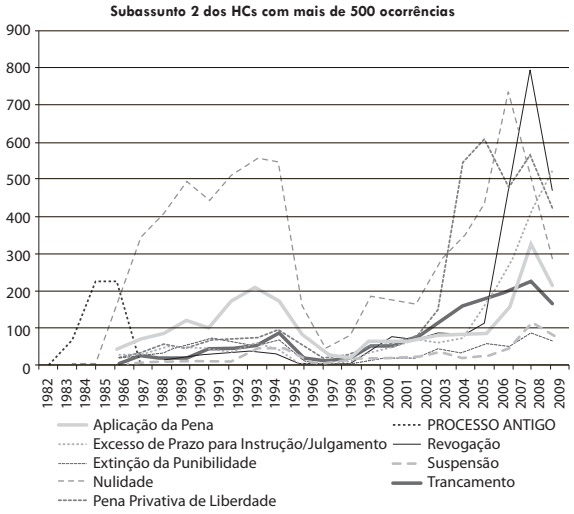


Este Gráfico 12 é bastante ilustrativo quanto ao assunto predominante nos HCs: direito processual penal. Em um distante segundo lugar, os HCs que têm como assunto principal direito penal. Ou seja, cerca de 78% dos HCs no STF cingem-se a questões individuais envolvendo matéria penal (processual e material).

Esses dois assuntos são também responsáveis pelas duas grandes distorções nos números de HCs, especialmente nos anos entre 1991-97 e de 2004 até hoje.

Para maiores detalhes sobre estes assuntos, apuramos o campo que chamamos de Subassunto 2 presente nos processos do STF, gerando o Gráfico 13.

Gráfico 13
Evolução dos subassuntos de segundo nível nos HCs do STF



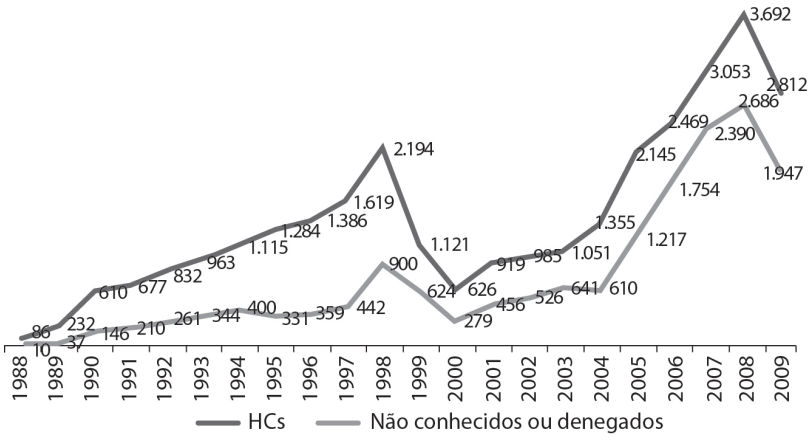
Este Gráfico 13 sugere algumas respostas para questionamentos feitos acima. Por exemplo, vê-se que o grande responsável pelo alto número de HCs até 1998 era o questionamento de nulidades em processos penais, seguido de forma relativamente distante pela aplicação de pena. Esta curva — até 1998 — acompanha a curva Direito Processual Penal do gráfico anterior, indicando ser este — nulidades — o principal questionamento dos HCs à época.

Este perfil muda nos últimos anos e, nessa transformação, chama a atenção o papel dos HCs que envolvem reclamações por excesso de prazo para instrução ou julgamento dos processos. Enquanto todos os demais subassuntos de segundo nível decrescem, este vem em forte ascensão, especialmente

a partir de 2005, quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 45, que incluiu a razoável duração dos processos no rol dos direitos e garantias fundamentais do artigo 5º da CF. Este é um aspecto que definitivamente demanda maior atenção de nosso Poder Judiciário, especialmente por parte do STF. Os dados mostram que os Habeas Corpus vêm em forte tendência de crescimento na *persona* ordinária, e a tendência extraída dos HCs relacionados à razoável duração do processo sugere que, caso não se combata a lentidão processual, estes casos dominarão com larga margem as discussões desta classe processual.

Por fim, com relação aos HCs, uma análise quanto a seu provimento ou não por parte do STF.

Gráfico 14
HCs novos x HCs não conhecidos ou denegados[31]



[31] O gráfico demanda uma nota metodológica. O sistema do STF não tem nenhum campo que indique explicitamente se um processo foi julgado e qual seu resultado. Essa informação é obtida de forma indireta a partir dos andamentos de cada processo. Entretanto, os andamentos nem sempre são completos o bastante, ou ao menos padronizados. Por isso não podemos afirmar, com certeza, a quantidade de HCs (ou qualquer outra classe processual) julgadas e seu resultado. Podemos, entretanto, chegar a números aproximados pesquisando por processos que tenham em seus andamentos e nas observações dos andamentos as palavras "*JULG*" e "*N?O CONH*", ou andamento com "*NEGADO SEG*", ou "*N?O CONHECIDO*", ou "*NEGAD*", ou "*PREJUD*", ou "*DECLINANDO*". Com isso selecionamos todos os processos, entre os que têm informações suficientes, que tenham sido julgados e não conhecidos, ou que tenham seu seguimento negado, prejudicado ou com competência declinada.

Este Gráfico 14 traz algumas informações relevantes. Podemos concluir que o número de HCs denegados ou não conhecidos tende a subir junto com o crescimento do total de HCs impetrados. Este comportamento, esperado previamente, indica que a metodologia adotada para identificação do resultado dos julgamentos parece adequada. Mas indica também que o percentual de denegação ou de não conhecimento dos HCs é bastante elevado. Em relatório futuro, investigaremos em detalhes a natureza desse grande percentual de HCs denegados ou não conhecidos. Dependendo dos resultados dessa análise, pode-se pensar na possibilidade de adoção de critérios para impetração de HCs que canalizem a atuação do Supremo para questões macro e de grande importância para a sociedade.

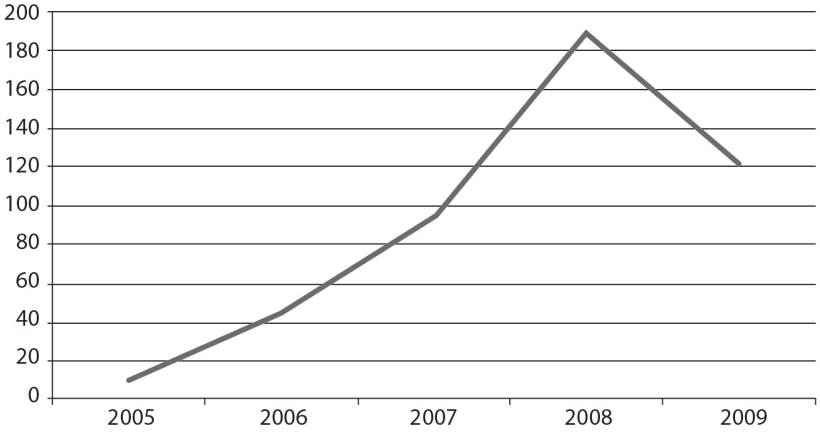
O impacto do Conselho Nacional de Justiça

Outro aspecto importante a ser ressaltado é o relacionado ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ). De acordo com a Constituição, compete ao STF julgar os mandados de segurança impetrados contra decisões proferidas pelo CNJ (art. 102, I, r). Em razão disso e da atuação bastante expressiva que o CNJ vem apresentando desde sua instalação em 2005, é razoável que se investigue se esta nova via estaria representando sobrecarga ao STF.

Conforme demonstra o Gráfico 15 abaixo, o impacto dos processos contra decisões do CNJ mostra-se insignificante, somando 458 processos entre 2005 e 2009. Diante do total de processos do Supremo Ordinário neste mesmo período, 32.113, não chegam a representar 1,5%. Se comparados com o total das 3 *personas* do Supremo, que somam 420.975 entre 2005 e 2009, os casos provenientes do CNJ representam apenas 0,1% dos processos.[32]

[32] Importante notar que em nosso banco não constam os recentes mandados de segurança impetrados por responsáveis por serventias extrajudiciais atacando a determinação de afastamento em massa dos não concursados (cerca de 5 mil pessoas afetadas) pela Corregedoria Nacional de Justiça. Mas mesmo que considerássemos que todos os afastados impetrassem mandados de segurança junto ao STF, são todos relacionados a uma única decisão do CNJ, de forma que poderão ser tratados conjuntamente. Bastará decidir um para decidir todos.

Gráfico 15
Mandados de Segurança contra o CNJ



A Corte Recursal

De todas as linhas de tendência apontadas no Gráfico 3 acima, a que tem maior inclinação é a da *persona* recursal, confirmando ser esta a maior responsável pela carga processual do STF.

O Gráfico 16 abaixo mostra a evolução do Supremo Recursal em números absolutos.

A primeira clara diferença entre a *persona* recursal e as duas analisadas anteriormente é a distribuição das ondas. Entretanto, a enorme quantidade de processos que atingiu a *persona* recursal do STF, em especial após 1997, torna difícil a visualização das ondas no gráfico acima. Por esta razão, torna-se importante exibir os Gráficos 17 e 18 a seguir, que demonstram em porcentagem os crescimentos anual e acumulado dos processos recursais, respectivamente. As linhas de tendência (média móvel de quatro anos) servem para indicar momentos de mudança de comportamento: a cada vez que a linha verde (crescimento dos processos recursais) cruza a linha vermelha (tendência), temos caracterizada uma inversão de tendência dos últimos quatro anos.

Gráfico 16
Processos da Corte Recursal

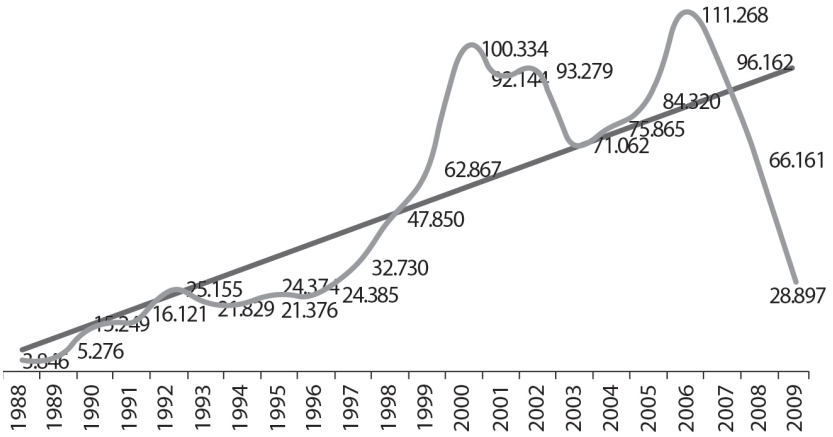


Gráfico 17
Crescimento percentual dos processos recursais por ano

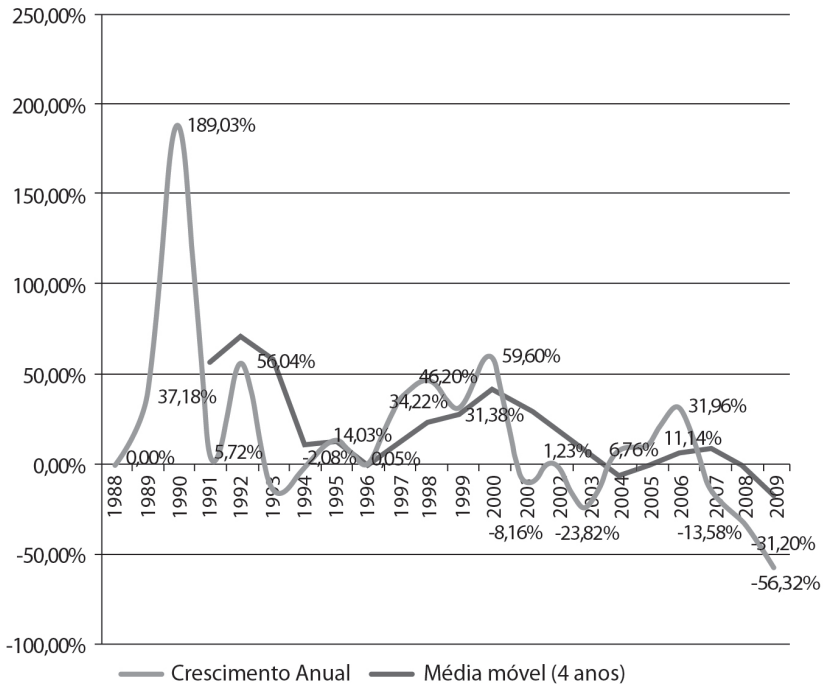
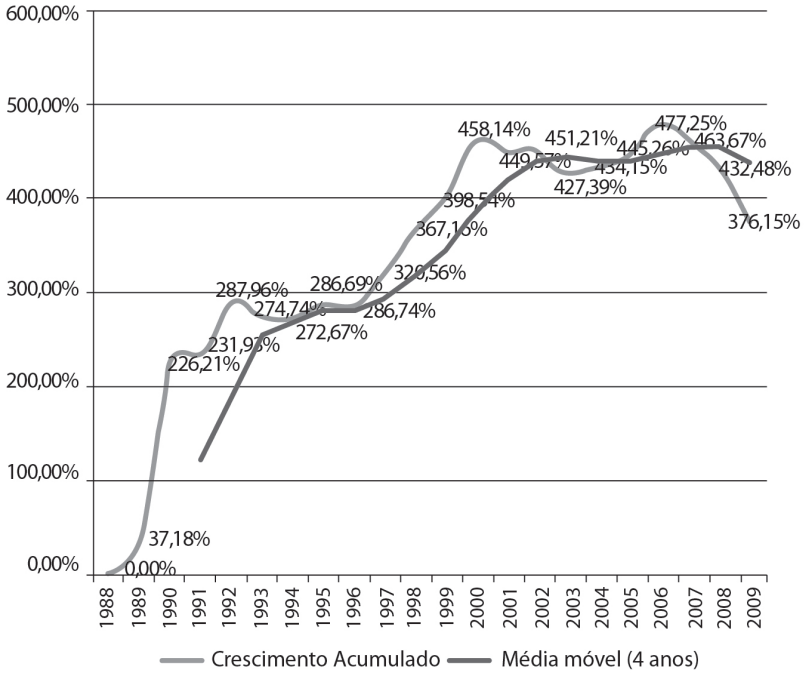


Gráfico 18
Crescimento acumulado dos processos recursais



O Gráfico 17 acima deixa bastante claro que existiram três ondas recursais no STF desde 1988 até os dias de hoje. A primeira onda surge logo nos primeiros anos, de 1988 até 1992, com crescimento médio de mais de 70% ao ano, com pico de 189%, e crescimento acumulado de quase 290%. Os anos de 1993 e 1994 marcam o final desta primeira onda, com vales negativos de crescimento. É importante notar, entretanto, que, apesar de marcar o final de uma onda, este decréscimo nos anos de 1993 e 1994 não chega a caracterizar uma inversão de tendência, pois a linha de crescimento não cruza a média móvel dos últimos quatro anos, que continua ascendente no Gráfico 18. O encontro das duas linhas, entretanto, marca uma estabilização no número de processos, observada no Gráfico 16, de números absolutos.

Neste período, os processos recursais ficam mais ou menos estabilizados até 1996, quando se dá o início da segunda onda recursal, com o descolamento das linhas verde (crescimento) e vermelha (tendência) em ambos os gráficos 17 e 18. De 1997 até 2000, os processos recursais voltam a crescer entre 30% e 60% ao ano, terminando por gerar um crescimento acumulado de quase 460%

desde 1988, ou mais de 100 mil processos ao ano. Os vales que marcam o fim desta segunda onda estão nitidamente identificados no Gráfico 17 nos anos 2001 a 2003, com crescimento negativo ou praticamente neutro no número de processos. Os detalhes importantes a se destacar são os cruzamentos das linhas verde e vermelha nos Gráficos 17 e 18: a queda no crescimento foi bastante acentuada em 2001, fazendo a linha verde cruzar a vermelha vertiginosamente. Todavia, no Gráfico 18, que mede a tendência acumulada, a inversão da tendência só se consolida em 2002, indicando, pela primeira vez desde 1988, uma verdadeira inversão na tendência histórica dos processos recursais.

Esta tendência, porém, não se mantém. Em 2004, tem-se novo crescimento no número absoluto de processos, bem como nova inversão de crescimento no Gráfico 17, com a linha verde se sobrepondo novamente à média móvel dos últimos quatro anos. Inicia-se a terceira onda recursal. Este efeito aparece também na tendência acumulada em 2006, quando ocorre novo pico de recursos na *persona* recursal do Supremo: mais de 111 mil processos em um único ano. Para ilustrar, estamos falando de quase 39 processos por dia útil por ministro, ou quase cinco processos novos por hora!

Mas é a partir de 2007 que o número de processos recursais sofre sua maior queda, marcando o final desta terceira onda recursal, com algumas características peculiares. O Gráfico 16, de números absolutos, mostra que o final desta terceira onda não é formado por um vale comum: a queda foi muito acentuada. Em menos de três anos, o total de processos cai de mais de 111 mil ao ano para cerca de "apenas" 30 mil.

Os dados mais relevantes, porém, podem ser obtidos a partir da análise dos Gráficos 17 e 18. Com relação à inversão de tendência indicada no Gráfico 17, esta foi a mais abrupta das experimentadas pelo STF. A linha verde (crescimento) cruza a linha vermelha (tendência) quase verticalmente. Outra característica única e muito importante desta inversão de tendência é que a linha vermelha no Gráfico 17 parecia ter encontrado suporte no valor de crescimento próximo a zero. Por duas vezes a linha vermelha testou o suporte (1996 e 2004), mas não o rompeu com sustentação. Ou seja, nos últimos 21 anos a *persona* recursal não havia experimentado tendência de crescimento abaixo de zero de forma sustentável. Isso muda em 2009: o rompimento não apenas testa o suporte em crescimento zero, mas o ultrapassa com certa facilidade.

A característica final e mais relevante desta última inversão de tendência está no Gráfico 18: comprovando não se tratar de mera redução pontual no número de processos recursais. Pela primeira vez nos últimos 21 anos, a linha de tendência de crescimento acumulado se inverte na *persona* recursal do

Supremo e passa a apontar para baixo, com grande distanciamento entre a linha verde (crescimento acumulado) e a tendência acumulada dos últimos quatro anos. Isso indica que, salvo se houver crescimento muito grande no número de processos, a tendência para os próximos anos será ou de redução ou, no máximo, de manutenção para os próximos anos. Mesmo assim, estes números — em torno de 30 mil novos processos por ano — ainda são, entretanto, muito altos. Ainda superam os 10 processos por dia útil de cada ministro.

Não obstante os altos números de processos recursais, é importante observar que o Supremo conseguiu, pelo menos, retornar a patamares próximos aos números de 1998. Desta vez, entretanto, com uma diferença fundamental: em 1998 as tendências eram de crescimento.

Mas o que gerou este estancamento recente nas avalanches processuais detectadas acima?

Está claro. Foram as súmulas vinculantes e a repercussão geral, como detalhado na análise a seguir.

O *tsunami* antirrecursal

O crescimento do Supremo Recursal verificado a partir de 1997 chegou a ponto de pôr em xeque a capacidade do próprio Supremo de se autogerir. Os recursos chegaram às centenas de milhares e continuavam a crescer até 2007. Em outras palavras, como dissemos acima, se fossem julgar todos esses processos na mesma proporção em que entravam, cada um dos 11 ministros teria de julgar mais de 10 mil recursos por ano, ou aproximadamente um recurso a cada 10 minutos.[33]

Diante desse cenário, tornou-se imperiosa uma nova política de direito processual capaz de conter o acesso ao Supremo. A título de comparação, a Suprema Corte norte-americana recebe cerca de 7 mil processos ao ano e julga aproximadamente 100. O Supremo Tribunal Federal, até 2007, estava recebendo e julgando mais de 100 mil. Fica claro que a agilidade decisória do Supremo não se resolve apenas imprimindo maior velocidade aos processos, mas pressupõe, antes, maior seleção dos casos que ali podem chegar. A

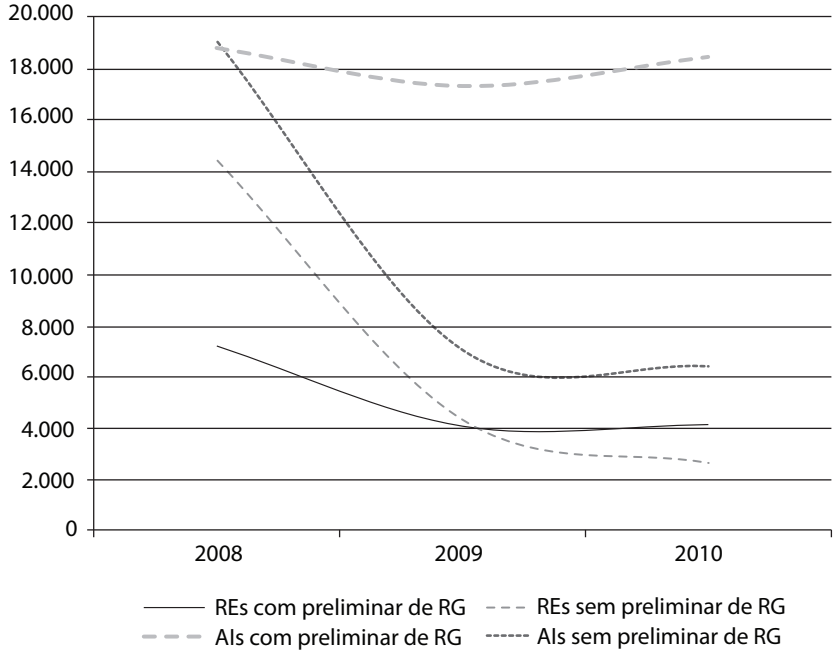
[33] Considerando 110 mil processos por ano, 11 ministros, 260 dias úteis no ano e oito horas de trabalho por dia.

existência de 52 classes processuais de acesso (Tabela 1) é, com certeza, um elemento limitador desta necessária contenção, assim como o total de processos. Nestes casos os números falam.

A Emenda Constitucional nº 45 de 2004 criou alguns diques de contenção com a repercussão geral e a súmula vinculante. Isso não retirou do Supremo sua função de corte recursal, mas criou um mecanismo de seleção das demandas, em princípio automático, que inclusive reforça a posição hierárquica de sua jurisprudência no processo decisório da magistratura. Estes diques são os responsáveis pela vertiginosa queda ocorrida desde 2007 no total de processos do Supremo Recursal, como demonstra o Gráfico 16 acima.

E como se comportaram os processos e o próprio STF após a Emenda nº 45/2004? É o que vemos a seguir.

Gráfico 19
Evolução dos REs e AIs pós-repercussão geral



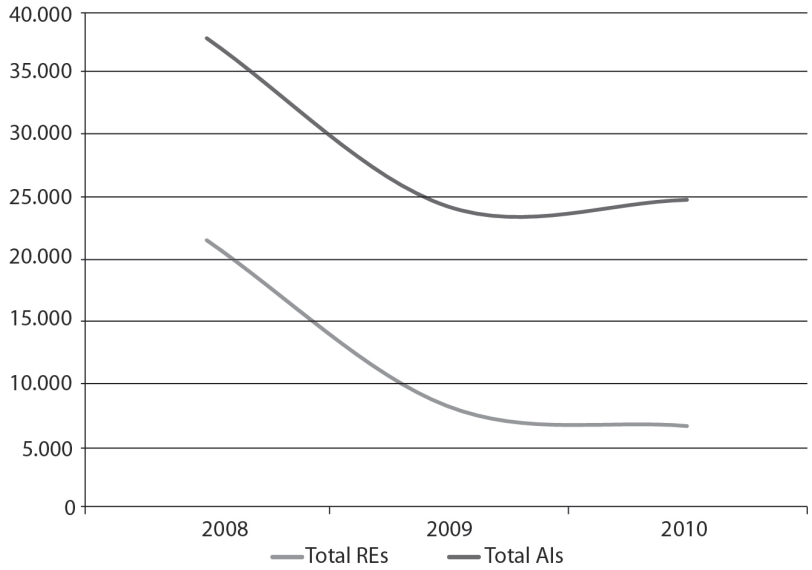
Ao mesmo tempo que implantou a repercussão geral, o STF passou a separar os Recursos Extraordinários e Agravos de Instrumento que chegam entre aqueles que trazem preliminar de repercussão geral e os que não trazem. Estes dados nos mostram que, apesar de uma queda bastante acentuada de 2008 para 2009, parece que o número de processos está se estabilizando — e,

repetimos, não obstante o enorme sucesso da Emenda Constitucional nº 45 —, está se estabilizando em patamares ainda muito altos.

Os Agravos de Instrumento com preliminar de repercussão geral parecem ter encontrado equilíbrio em torno dos 18 mil processos por ano, ao passo que os REs com preliminar de repercussão geral parecem se estabilizar por volta dos 4 mil processos.

Somados os REs com e sem preliminar de repercussão geral e os AIs com e sem preliminar de repercussão geral temos o seguinte Gráfico 20:

Gráfico 20
Evolução do total de REs e AIs pós-repercussão geral



Como se nota, a somatória dos REs (com e sem preliminar de RG) e dos AIs (com e sem preliminar de RG) nos mostra certa estabilização, com os AIs em torno dos 25 mil processos e os REs acima dos 7 mil processos por ano.

Conforme dados disponíveis no site do STF, desde o segundo semestre de 2007 até 2011, a soma de REs e AIs com preliminar de repercussão geral alcança os 78.500 processos, que foram classificados em 373 matérias diferentes. Ou seja, com 373 julgamentos, todos os 78.500 processos poderiam ser devolvidos para seus tribunais de origem, para julgamento.

Estas 373 matérias distintas foram assim divididas: nove estão em análise, 104 tiveram a repercussão geral negada e 260 tiveram sua repercussão geral conhecida. Destas, apenas 83 foram julgadas.

Apesar de o Supremo não disponibilizar a quantidade de processos em cada uma das 373 matérias distintas já reconhecidas, se considerarmos que a distribuição dos processos é uniforme entre elas, teríamos a Tabela 10 como resultado:

Tabela 10
Estimativa da situação dos processos com repercussão geral

TOTAL DE PROCESSOS	78.500
Matérias distintas dos processos	372
Média de processos por matéria	211,02
SITUAÇÃO DAS MATÉRIAS	
JULGADAS	
Denegada	104
Conhecida e julgada	83
Total de matérias julgadas	187
Estimativa de processos julgados	39.461
NÃO JULGADAS	
Em análise de repercussão geral	9
Pendente de julgamento de mérito	177
Total de matérias não julgadas	186
Estimativa de processos não julgados	39.250

A Tabela 10 acima deixa claro que apenas aproximadamente metade dos recursos com preliminar de repercussão geral deve ter sido julgada desde o segundo semestre de 2007 (39.461 processos). A outra metade dos casos (39.250 processos) ainda dependeria de julgamento.

Ou seja, o STF, apesar de muito beneficiado com a repercussão geral, ainda encontra dificuldades para lidar com o volume de casos. Apenas metade dos processos relacionados à repercussão geral foi julgado de 2007 até 2010.

Isso nos mostra que o STF tem capacidade para lidar com apenas 50% dos processos que chegam com preliminar de repercussão geral. O número máximo de casos que ele poderia receber hoje seria, portanto, metade dos mais de 30 mil processos que está recebendo. Do contrário, pode-se esperar novo acúmulo de processos futuramente.

Deve-se considerar também que o Supremo não julga, de fato, essa dezena de milhares de casos. Ele decide a questão em abstrato, e os processos são devolvidos para julgamento, com a aplicação do entendimento fixado na decisão de repercussão geral, pelos tribunais inferiores. Ou seja, apesar de trazer maior unidade ao sistema, não se pode assegurar que a repercussão geral e a súmula vinculante estão produzindo julgamentos mais céleres no sistema judicial como um todo, já que os processos ficam represados nas instâncias inferiores aguardando a decisão da matéria em abstrato pelo Supremo. Para

termos dados precisos a este respeito não basta olharmos para os números do Supremo. É preciso conhecer e analisar também os números do represamento nos tribunais inferiores.

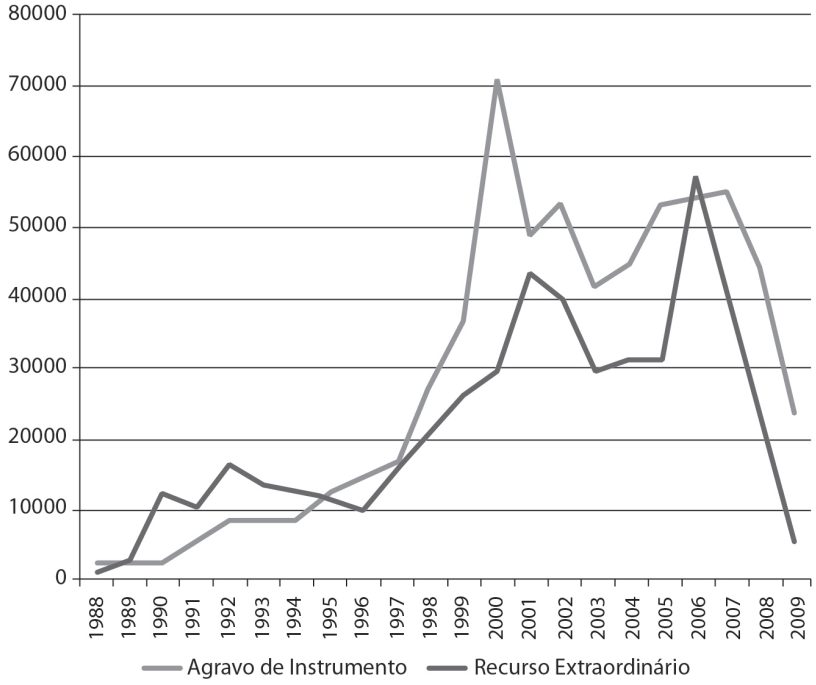
Essa situação gera um paradoxo: se, por um lado, os ministros do Supremo precisam julgar muito menos casos em comparação com o sistema anterior à repercussão geral para equilibrar casos novos e casos julgados (mais de 100 mil processos antes contra 100 matérias por ano agora), por outro, isso não significa que os processos tenham se tornado mais céleres para as partes. Antes, o trânsito em julgado ocorria no próprio Supremo. Agora, é preciso aguardar uma decisão de um caso em abstrato pelo Supremo e que o tribunal aplique a decisão ao caso, sendo ainda possível que a decisão geral não se aplique ao caso específico.

A repercussão geral reduziu drasticamente o número de processos que dependeriam de julgamento no âmbito do Supremo. Também possibilitou o crescimento das outras *personas*, a ordinária e a constitucional. Os dados do *Supremo em números* mostram isso com clareza. Mas pode não ter reduzido, do ponto de vista dos cidadãos, o número de recursos necessários até o trânsito em julgado de uma dada questão. Seu efeito pode até mesmo ter sido o inverso: em muitos casos, processos que já levaram anos para chegar até os tribunais podem ficar represados aguardando uma decisão do STF que, eventualmente, pode inclusive não se aplicar perfeitamente a seu caso. Nesta circunstância, haveria não apenas um aumento de tempo para a decisão final, mas também um aumento de etapas. Estas inferências, porém, não podem ser afirmadas categoricamente, já que para essa análise não bastam apenas os dados do Supremo. Dependemos também de informações dos próprios tribunais.

As classes processuais da Corte Recursal

A *persona* recursal do Supremo Tribunal Federal é a mais simples. Formada apenas por duas classes processuais, Agravos de Instrumento e Recursos Extraordinários, tem seu gráfico evolutivo composto do seguinte modo:

Gráfico 21
Evolução das classes processuais da Corte Recursal



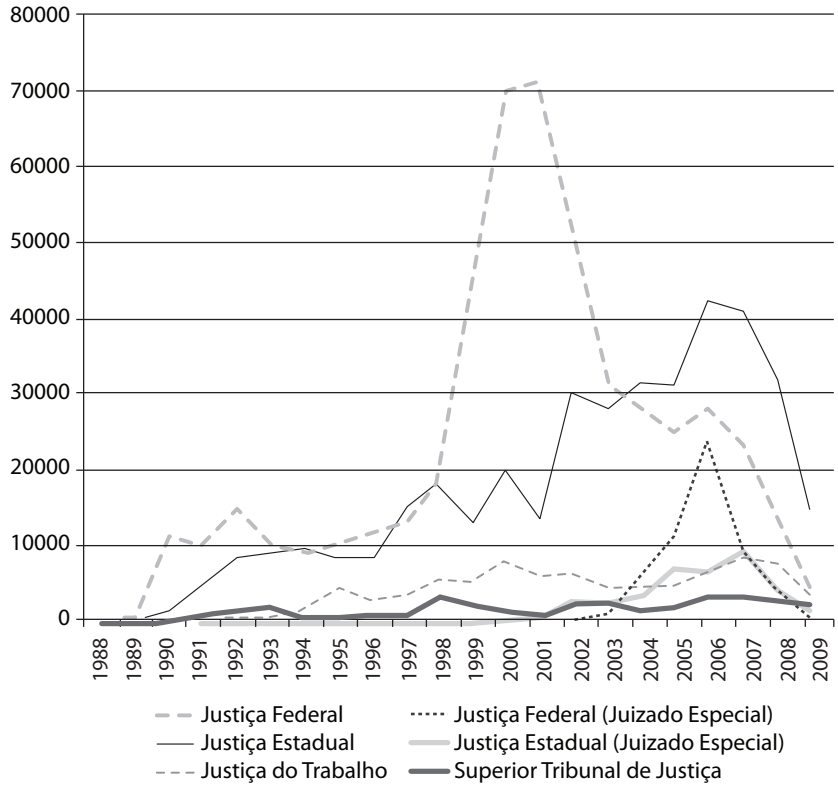
Como se nota da evolução das duas classes processuais, não existe nenhum grande desvio de comportamento entre as duas, que caminham de forma relativamente próxima. Merecem destaque apenas dois momentos: 1995, quando o número de Agravos de Instrumento supera o de Recursos Extraordinários, e 2006, quando existe um pico de Recursos Extraordinários que, pela primeira vez desde 1995, faz com que a ordem entre as duas classes se inverta novamente.

As razões para isso serão explicadas com a análise dos demais dados a seguir.

As origens mais representativas da *persona* recursal

Este Gráfico 22 a seguir é bastante elucidativo com relação às origens dos processos na *persona* recursal do STF:

Gráfico 22
Origem dos processos da *persona* recursal
(origens com mais de 15 mil processos acumulados)



Algumas informações podem ser extraídas de uma simples observação das curvas acima:

(i) A Justiça Federal é, com larga margem no acumulado, a mais representativa de todas as origens de processos no Supremo Recursal. Fica bastante claro que ela é a maior responsável por duas das três ondas recursais identificadas acima (1988-92 e 1997-2000). É também uma das maiores responsáveis pelo *tsunami* decrescente pós-2007, pois é a que sofre a maior queda.

(ii) Curioso notar, porém, que, apesar de muito afetados pela redução pós-2007, os processos com origem na Justiça Federal começam a apontar forte queda desde 2003. Neste mesmo ano, porém, começam a crescer os processos dos juizados especiais federais. Este vertiginoso

crescimento dos processos oriundos dos juizados especiais federais chega quase a fazer com que esta origem ultrapasse a Justiça Federal em 2006. É possível que isso só não tenha ocorrido porque todas as classes recursais sofrem forte queda no pós-2007.

(iii) Esta análise nos leva a uma suposição: a Lei nº 10.259/2001, que criou os Juizados Especiais Federais, não foi suficiente. Certamente produziu efeitos no número total de processos recebidos pelo Supremo, mas parece que tal redução seria apenas temporária. Tudo indica que estava em curso um processo de migração (e não redução) da demanda. Da Justiça Federal (comum) para os Juizados Especiais Federais.

(iv) Outro dado que merece reflexão é o crescimento dos processos da Justiça Estadual. Em 2004, os processos provenientes da Justiça Estadual ultrapassam os da Justiça Federal após vários anos de crescimento constante. Esta informação é relevante porque os processos da Justiça Federal tendem a ser bastante mais homogêneos do que os da Justiça Estadual. Aqueles costumam permitir julgamentos em massa, pois as matérias e partes são bastante restritas, enquanto estes, os Estaduais, normalmente são muito heterogêneos, certamente exigindo maior esforço para que sejam julgados. Essa troca da liderança da Justiça Federal para a Justiça Estadual implicou, necessariamente, grande aumento da carga de trabalho sobre os ministros do STF. Felizmente, a partir de 2007, os processos da Justiça Estadual parecem ter sofrido redução tão drástica quanto os da Justiça Federal.

(v) Outra observação importante diz respeito ao crescimento dos Juizados Especiais Estaduais. Se analisado em paralelo com o comportamento Justiça Federal x Juizados Especiais Federais notamos, de imediato, uma diferença: enquanto na Justiça Federal houve transferência de processos para os Juizados Especiais Federais, no caso da Estadual isso não ocorreu. Os processos oriundos de Juizados Especiais Estaduais crescem sem que isso afete os processos da Justiça Estadual comum. Uma possível hipótese é que, neste caso, havia demanda reprimida que só foi liberada com a criação dos Juizados Especiais Estaduais. Provavelmente, como veremos adiante, eram questões para as quais a relação custo x benefício não justificava um processo cível na justiça comum, mas que, com a criação dos Juizados Especiais Estaduais, encontram um canal viável, chegando inclusive até o STF.

As demais origens, entretanto, não parecem ter grandes variações capazes de influenciar a criação das três ondas recursais.

Os grandes usuários

O grande usuário da *persona* recursal do STF é o governo. Quanto a isso, não há a menor dúvida. Analisamos todas as partes do Supremo Recursal que, somados os últimos 21 anos, alcançaram mais de 1.000 processos cada. Encontramos 85 partes que concentram mais de 75% dos processos do STF.

Desta análise resultam os seguintes gráficos:

Gráfico 23
Natureza das partes mais representativas da *persona* recursal (partes com mais de 1.000 processos ao todo)

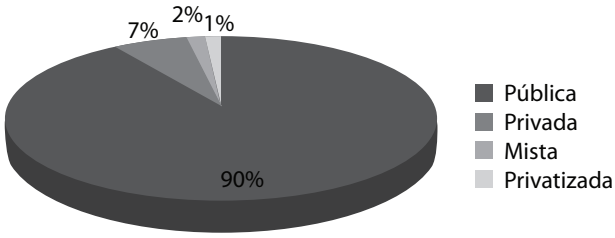


Gráfico 24
Poder de origem das partes mais representativas da *persona* recursal (partes com mais de 1.000 processos ao todo)

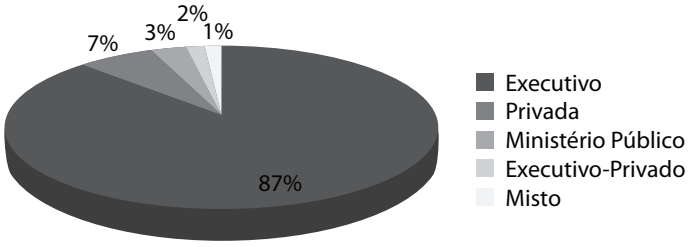
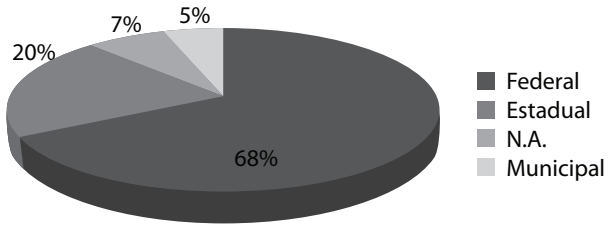


Gráfico 25
Poder de origem das partes mais representativas da *persona* recursal (partes com mais de 1.000 processos ao todo)



Os gráficos acima deixam muito claro: o grande cliente do STF Recursal é de natureza pública, do Executivo Federal. Estes números provocam. Quem são, nominalmente, esses grandes litigantes?

Nominalmente, as principais partes nos recursos junto ao STF são:

ID	PARTE	PROCESSOS	% DE PROCESSOS	% ACUMULADO DE PROCESSOS	PROCESSOS NO POLO ATIVO	TAXA DE LITIGÂNCIA ATIVA	TAXA MÍNIMA DE DERROTAS NO POLO ATIVO
1	Caixa Econômica Federal (CEF)	211.420	18,87%	18,87%	206.675	97,76%	53,11%
2	União	184.629	16,48%	35,34%	126.677	68,61%	52,86%
3	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	166.653	14,87%	50,21%	125.351	75,22%	43,55%
4	Estado de São Paulo	47.771	4,26%	54,48%	22.983	48,11%	57,87%
5	Banco Central do Brasil	26.429	2,36%	56,84%	24.984	94,53%	62,74%
6	Estado do Rio Grande do Sul	23.432	2,09%	58,93%	13.329	56,88%	58,02%
7	Município de São Paulo	22.391	2,00%	60,93%	16.438	73,41%	62,47%
8	Telemar Norte Leste S/A	14.765	1,32%	62,24%	14.143	95,79%	61,46%
9	Banco do Brasil S/A	12.579	1,12%	63,37%	8.650	68,77%	50,43
10	Estado de Minas Gerais	12.428	1,11%	64,47	6.723	54,10%	46,76%
11	Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (Ipergs)	10.724	0,96%	65,43%	3.486	32,51%	55,82%
12	Distrito Federal	10.366	0,93%	66,36%	5.686	54,84%	65,81%

Alguns valores merecem destaque:

(i) entre os 12 maiores litigantes na *persona* recursal do STF, apenas um não é do setor público: A Telemar (oitava);

(ii) apenas três partes figuram em mais de 50% dos processos do Supremo Recursal, quais sejam, Caixa Econômica Federal, União e INSS;

(iii) Caixa Econômica Federal, Banco Central do Brasil e Telemar se destacam pela alta taxa de litigância ativa, beirando os 100%. Ou seja, na quase totalidade dos casos levados até o STF por essas três partes, elas estão demonstrando descontentamento para com os julgamentos anteriores, buscando reforma das decisões.

A discussão, portanto, a respeito da grande quantidade de recursos que assolam o STF precisa ser realizada não apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos. Não são simplesmente os recursos que afogam o Supremo — são os recursos de algumas poucas partes, quase todas do Poder Executivo.

Vale notar a altíssima concentração de recursos em algumas poucas partes, e como esse número decresce rapidamente, tornando-se praticamente residual após o 10º maior litigante. Caixa Econômica Federal responde por 18,87% dos recursos; União, 16,48%; INSS, 14,87%. O quarto maior litigante, o estado de São Paulo, já é relativamente pouco representativo se comparado aos anteriores, com "apenas" 4,26% dos recursos. É seguido por Banco Central, com 2,36%, estado do Rio Grande do Sul, com 2,09%, e município de São Paulo, com 2%. Apenas esses 7 maiores litigantes — todos públicos e ligados ao Poder Executivo — já representam quase 61% do total de recursos.

Após o 10º maior litigante (estado de Minas Gerais, com 1,11% dos recursos), todos os seguintes têm menos de 1% do total de recursos cada.

Também é importante observar que a taxa de litigância ativa (quando eles impetram os recursos) dos 10 maiores litigantes é sempre maior do que 50%, salvo no caso do estado de São Paulo.

Por fim, a taxa mínima de derrota[34] no polo passivo também é elucidativa. Em sua maioria, os recursos são improvidos.

A conclusão a que se chega é clara: os processos recursais dominam o STF com larga vantagem — representam quase 92% dos casos —, mas são

[34] Aqui repetimos a nota de rodapé 29: O sistema do STF não tem nenhum campo que indique explicitamente se um processo foi julgado e qual seu resultado. Essa informação é obtida de forma indireta a partir dos andamentos de cada processo. Entretanto, os andamentos nem sempre são completos o bastante, ou ao menos padronizados. Por isso não podemos afirmar, com certeza, a quantidade de HCs (ou qualquer outra classe processual) julgados e seu resultado. Podemos, entretanto, chegar a números aproximados pesquisando por processos que tenham em seus andamentos e nas observações dos andamentos as palavras "*JULG*" e "*N?O CONH*", ou andamento com "*NEGADO SEG*", ou "*N?O CONHECIDO*", ou "*NEGAD*", ou "*PREJUD*", ou "*DECLINANDO*". Com isso selecionamos todos os processos, entre os que têm informações suficientes, que tenham sido julgados e não conhecidos, ou que tenham seu seguimento negado, prejudicado ou com competência declinada.

responsabilidade de pouquíssimos atores — apenas 10 partes respondem por quase 65% desses processos. E, desses 10 maiores litigantes, nove são diretamente ligados ao Poder Executivo.

As mudanças realizadas pela Emenda Constitucional nº 45/2004 foram muito positivas. Reduziram muito os processos recursais, mas estes estão se estabilizando em patamares ainda bastante elevados (mais de 30 mil casos ao ano). Os números ainda estão além da capacidade de julgamento do Supremo, e não se pode afirmar que, para os cidadãos, seu efeito tenha sido positivo, com efetiva redução do número de etapas e do tempo até o trânsito em julgado de seus casos. É preciso pensar em novas mudanças, em especial no que toca aos processos recursais. Mas essas mudanças, tendo em vista os dados aqui apresentados, devem atentar para o perfil dominante desses processos: o maior responsável por essa grande quantidade de recursos não é o cidadão comum, que litiga em excesso, mas um agente muito bem definido: o Poder Executivo, em especial o da esfera federal.