

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ANTES E DEPOIS DA TV JUSTIÇA: RUMO À SOCIEDADE ABERTA DE TELESPECTADORES?

Felipe de Melo Fonte

Segundo Häberle, escrevendo em 1975, a hermenêutica constitucional havia sido marcada pela captura por intérpretes vinculados às corporações e aos participantes formais do processo constitucional. Em substituição a esse modelo, que denomina de “sociedade fechada” de intérpretes da Constituição, propõe o seguinte: “no processo de interpretação constitucional estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado com *numerus clausus* de intérpretes da Constituição”¹.

O modelo de interpretação defendido por Häberle é tradicionalmente apontado como inspiração para a criação de mecanismos de abertura do processo constitucional, como a admissão de *amici curiae* e as audiências públicas. A parte normalmente esquecida diz respeito ao papel (pré-)interpretativo exercido pelo próprio cidadão. Segundo ele, “quem vive a norma acaba por interpretá-la ou pelo menos por co-interpretá-la”². Por viver sob a égide da Constituição, cada indivíduo é um potencial criador de sentidos para o seu texto, embora não lhe caiba dar a palavra final, reservada às Cortes de justiça. Mas e se a interação entre a Corte constitucional e o cidadão comum fosse ser estreitada a tal ponto que pudesse existir efetivo diálogo entre um e outro no curso do processo hermenêutico?

O grau de publicidade das deliberações das cortes de justiça é questão que divide especialistas. Em palestra na Universidade da Califórnia³, Antonin Scalia afirmou que antes de ser nomeado para o cargo na Suprema Corte dos Estados Unidos era favorável à radiodifusão dos julgamentos, pois imaginava que o uso das mídias de massa poderia ser uma forma de educar a sociedade americana sobre o funcionamento do tribunal. Porém, após ser empossado no cargo, assevera haver mudado radicalmente de opinião.

¹ Peter Häberle, *Hermenêutica constitucional*, 1997, p. 13.

² Peter Häberle, *Hermenêutica constitucional*, 1997, p. 13.

³ O vídeo com a entrevista está disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=KvttlukZEtM>. Acesso em 4.10.2012.

Na visão dele, os cidadãos comuns não estariam interessados em ver todos os procedimentos, mas tão-somente aqueles de maior repercussão, normalmente envolvendo questões morais controvertidas. Ocorre que, diz ele, tais casos são minoritários. Na maior parte do tempo, os tribunais decidem questões técnicas, sem qualquer apelo ao cidadão comum. Assim, tal tipo de publicidade contribuiria apenas para desinformar a sociedade e distorcer a visão dela acerca do verdadeiro papel a ser desempenhado pelos juízes. Além disso, segundo ele, é importante haver certo distanciamento entre as instituições e a vontade do povo, pois a familiaridade diminui o respeito.

A visão pessimista do *Justice* Scalia sobre o papel que a transmissão de julgamentos ao vivo pode desempenhar contrasta com o entusiasmo do *Lord* Neuberger of Abbotsbury, presidente da Suprema Corte do Reino Unido⁴. Segundo ele, o escrutínio público sobre o que acontece nas cortes de justiça é um elemento essencial do Estado de Direito. A prerrogativa de estar presente nos julgamentos, desde que sem prejuízo à deliberação judicial, é reconhecida aos ingleses há muito tempo. *Lord* Neuberger afirma que o conhecimento público sobre os trabalhos desempenhados pelo tribunal contribui para incrementar a confiança na administração da justiça e, por consequência, na forma democrática de governo. Observa que cada vez menos pessoas comparecem às sessões dos tribunais, de modo que cabe ao Poder Judiciário fazer o que estiver ao seu alcance para ampliar o acesso do público aos procedimentos judiciais. E, finalmente, cita como exemplo a TV Justiça, criação brasileira.

Formuladas por juízes que compõem os tribunais máximos de seus respectivos países e que compartilham a mesma forma de pensar o Direito, afinal, ambos se inserem na *common law*, as opiniões radicalmente opostas dão a dimensão do problema. Embora se possa cogitar a respeito de um direito de acesso às sessões de julgamento no Poder Judiciário⁵, saber se elas devem ser transmitidas não é um tema normalmente associado

⁴ O texto analisado corresponde à palestra referente ao ano de 2011 proferida no *Judicial Studies Board*, em 16.03.2011.

⁵ Eis o que dispõe a Constituição: “Artigo 93. (...) IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (Redação da EC 45/2004)”. No julgamento da ADI-MC nº 4.638, rel. Min. Marco Aurélio, o Supremo indeferiu a

à dogmática jurídica. Há, como visto, argumentos em favor de ambos os modelos, mas a opção definitiva somente pode ser tomada com referência aos impactos empíricos verificados nas relações entre a Corte e as decisões por ela adotadas. E é esse tipo de análise que a academia deve buscar e que pode ser fornecido por meio do estudo do caso específico do Supremo Tribunal Federal.

Com a edição da Lei nº. 10.461/2002 foi determinada a reserva de um canal de TV a cabo para o Supremo Tribunal Federal, voltado à divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à justiça. A sanção da lei ocorreu em 17 de maio de 2002, mas somente em 11 de agosto do mesmo ano é que a TV Justiça – como foi denominada a emissora – iniciou as atividades⁶. A partir dessa data, passaram a ser transmitidas, pela *internet* e televisão, ao vivo, as sessões plenárias do Supremo, além de diversos programas educativos voltados à instrução do público a respeito do funcionamento do sistema jurídico brasileiro. A partir de agosto de 2002, portanto, a Corte constitucional brasileira iniciou experimento único, porquanto inexistia notícia de sistema semelhante no mundo, marcado pela abertura radical das deliberações por ela realizadas.

Em 11 de agosto de 2012, a TV Justiça completou dez anos de existência ininterrupta. Curiosamente, o início da publicidade ostensiva dos julgamentos corresponde ao período em que o Supremo Tribunal Federal deixou de ser mero apêndice aos demais órgãos políticos e transformou-se em efetivo protagonista do processo político brasileiro. Ao longo desse período, a TV Justiça trouxe à luz as entranhas do Tribunal. Brigas ásperas entre ministros e deliberações tensas foram transmitidas ao vivo e posteriormente retransmitidas nas maiores cadeias de televisão. Em 2012, a TV Justiça alcançou, muito provavelmente, a maior visibilidade da história, em razão do julgamento da Ação Penal nº 470, em que se discute a responsabilidade

cautelar requerida pela autora da ação – Associação dos Magistrados do Brasil – em relação ao artigo 20 da Resolução nº 135/2011 do Conselho Nacional de Justiça, que determinou a realização de julgamentos públicos, inclusive nos casos envolvendo os processos administrativos disciplinares instaurados contra magistrados. No caso, prevaleceu o disposto nos incisos IX e X do artigo 93 da Constituição, com a redação que lhes foi atribuída pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

⁶ O Supremo também mantém a Rádio Justiça, cujas transmissões se iniciaram em 5 de maio de 2004, com alcance limitado ao Plano Piloto, na cidade de Brasília, Distrito Federal. Posteriormente, a partir de 29 de maio de 2007, alcançando todo o Distrito Federal. A rádio justiça ainda não tem alcance nacional, apenas via *internet*.

criminal de diversos políticos de primeiro escalão. Exatamente por essa razão tornou-se alvo de controvérsia pública.

Os dez anos da TV Justiça permitem analisar as relações entre a máxima publicidade dos julgamentos e os respectivos impactos na interpretação jurídica, mediante simples cotejo entre os dois períodos. A percepção de que a publicidade tem consequências na forma como os juízes conduzem seus votos e os respectivos julgamentos parece algo intuitivo. Mas, resta saber se essa percepção confirma-se com a análise dos votos proferidos pelos ministros.

Para fazer a apuração quantitativa dos impactos da TV Justiça sobre os julgamentos do Supremo, a atuação da Corte foi dividida em dois períodos: (a) 1990 a 2002, correspondente ao período posterior à promulgação da Carta de 1988 e anterior ao efetivo funcionamento da TV Justiça, desprezados os anos de 1988 e 1989, relativamente aos quais nem todas as estatísticas estavam disponíveis, e (b) 2003 a 2011, intervalo posterior ao início das transmissões, desconsiderado o ano de 2012, ainda não encerrado durante a redação deste trabalho. Foram, pela mesma razão, destacados os seguintes indicadores, referentes aos períodos acima assinalados: (i) a extensão dos acórdãos proferidos em ações diretas de inconstitucionalidade; (ii) a quantidade de acórdãos publicados em ações diretas de inconstitucionalidade; (iii) as decisões (individuais e coletivas) proferidas em ações direta de inconstitucionalidade; (iv) o número total de processos julgados; e (iv) a produtividade individual dos ministros.

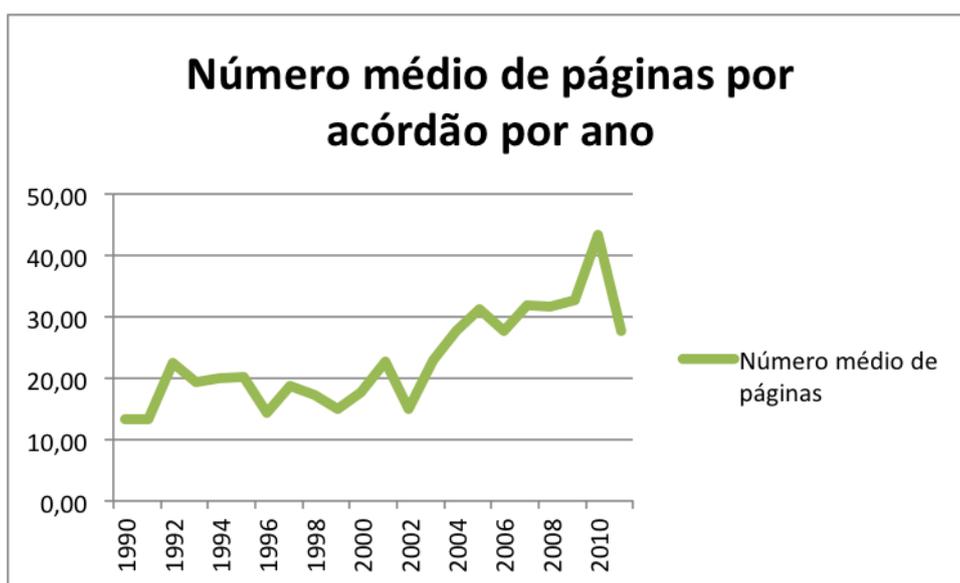
A opção por estudar as ações diretas de inconstitucionalidade, em primeiro lugar, dá-se por duas razões. A uma, porquanto são as ações mais importantes julgadas pelo Supremo, no bojo das quais se desenrola o controle concentrado de constitucionalidade. A prática jurisprudencial relativa às hipóteses de cabimento e o rito das ações diretas já estava razoavelmente assentada no direito constitucional brasileiro quando da promulgação da Constituição de 1988. O mesmo não acontecia com as outras ações aptas à deflagração do controle concentrado, como a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, criada com a Constituição de 1988, ação declaratória de constitucionalidade, que veio à tona com a Emenda Constitucional nº 3/1993, e a arguição de descumprimento de preceito fundamental, que somente veio a ganhar

contornos com a publicação da Lei nº 9.882/99. Com ligeiras modificações, as teses jurídicas envolvendo cabimento das ações diretas permaneceram estáveis ao longo dos últimos vinte anos, exatamente o período em análise.

Segundo, porque o modo de julgamento dos processos subjetivos mais comuns no pauta do Tribunal – recursos extraordinários e agravos de instrumento – foi substancialmente modificado ao longo dos últimos anos. Com a superveniência da Emenda Constitucional nº 45/2004, por meio da qual foi criado o requisito da repercussão geral, restou redimensionada a importância do recurso extraordinário no sistema processual brasileiro. Quanto às demais classes processuais, elas não têm volume e importância suficientes para servir de parâmetro à análise empreendida. Daí terem sido consideradas em conjunto.

O primeiro dado relativo à questão diz respeito ao número médio de páginas por acórdão, no intervalo que vai de 1989 a 2010. Ele permitirá saber se realmente houve o esperado incremento no tamanho dos votos, intuição que é partilhada pela comunidade jurídica⁷. Veja-se o gráfico abaixo, que correlaciona a passagem do tempo e o número médio de páginas por acórdão:

Figura nº 1



⁷ V. Vladimir Passos de Freitas, "TV Justiça e a exibição dos julgamentos do Supremo". Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-ago-26/segunda-leitura-tv-justica-exibicao-julgamentos-supremo>. Acesso em: 30.08.2012. Luís Roberto Barroso, "A revolução da brevidade", publicado na Folha de São Paulo em 17.07.2008.

Na era pós-TV Justiça, os acórdãos proferidos em ações diretas de inconstitucionalidade cresceram 58,70% de tamanho. Entre 1990 e 2002, eles tinham, em média, 18,16 páginas. Entre 2003 e 2011, passam a ter 28,82 páginas. A média histórica do Supremo pós-1988, considerados os anos de 1988 a 2012, é de 21,76 páginas por acórdão, o que deixa o Supremo pós TV Justiça superior em 32,44% à média histórica. Embora não se possa afirmar, categoricamente, que a TV Justiça tenha sido a única causa para a produção de votos mais extensos – tal demandaria um estudo comparativo com outros tribunais –, é inequívoco que a partir do ano 2002 ocorre uma guinada na linha que seguia estável. Basta olhar o gráfico.

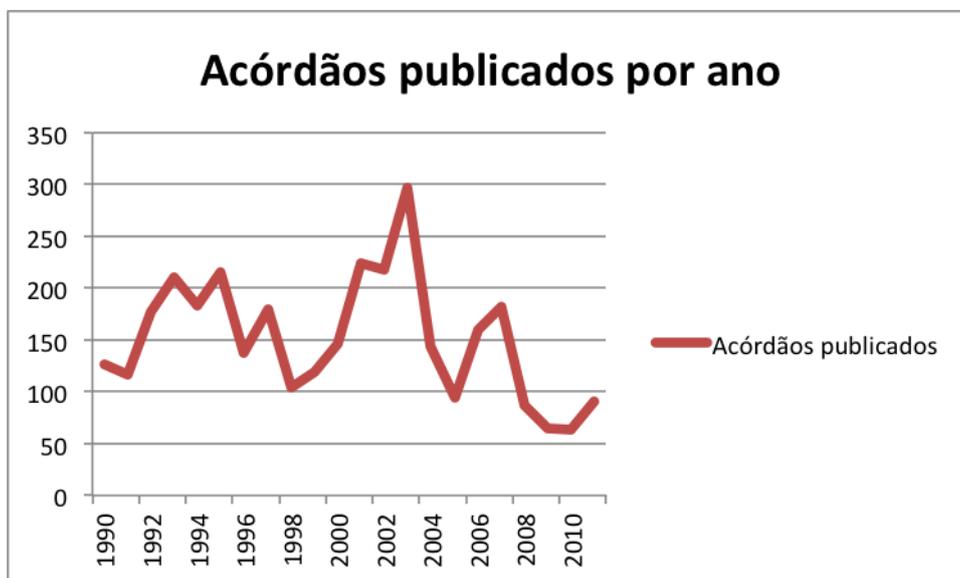
A rigor, a passagem do tempo deveria levar à consolidação da jurisprudência e, por consequência, à redução do número de páginas de votos e acórdãos. Os precedentes jurisprudenciais funcionam como pontos de apoio que permitem a redução do ônus argumentativo ao julgar determinada questão⁸. Por isso, a expectativa inicial era de redução na carga de fundamentação em cada caso analisado pela Corte. Mas a verificação empírica revelou algo exatamente oposto à expectativa inicial. Essa constatação reforça a ideia de que a TV Justiça modificou a dinâmica dos julgamentos no Plenário e a própria autocompreensão dos ministros a respeito do papel da Corte. Após o advento da TV Justiça, o que se observa é uma inequívoca tendência à adoção de votos mais longos. Apenas para registro, dos cinco maiores acórdãos alusivos às ações diretas julgadas pelo Supremo após a Constituição de 1988, quatro são posteriores à TV Justiça, sendo certo que em dois deles (ADI n° 3.510 e ADI n° 4.277, ambas relatadas pelo Ministro Ayres Britto) foram discutidas questões morais de alta indagação.

Será que o incremento no tamanho dos votos gerou, igualmente, redução na produtividade do Supremo? Novamente, a expectativa inicial é positiva, já que o crescimento dos votos e a necessidade de que sejam lidos acaba por consumir maior tempo do colegiado. No caso das ações diretas julgadas pelo Plenário, ela se confirma.

⁸ Nesse sentido, tratando das súmulas: STF, AI 241.844-QO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 19.10.2001: “Motivação dos julgados (CF, art. 93, IX): validade da decisão que se cinge à invocação da Súmula 157 do STJ, com enunciação do seu teor: inexistência de violação à exigência constitucional”.

Observe-se a figura nº 2, que correlaciona o número de publicações de acórdão por ano e a passagem do tempo.

Figura nº 2



A figura nº 2 demonstra a tendência de queda no número de acórdãos publicados por ano, o que, por sua vez, indica a redução da produtividade do Plenário, ressalvado, mas uma vez, que a estatística diz respeito apenas às ações diretas. É bem verdade que a publicação de acórdãos não se confunde com a realização de julgamentos, pois aquela pressupõe a liberação dos votos revisados de cada ministro e a preparação da ementa, o que pode demorar anos a fio⁹. Mas o que se observa é que, após o pico de publicações ocorrido em 2003 – no qual 297 acórdãos foram liberados, muito provavelmente resultantes de julgamentos anteriores ao advento da TV Justiça –, e os anos de 2006 e 2007, o Supremo, após o início das transmissões, vê-se abaixo da média geral histórica do próprio Tribunal, se considerada toda a atuação sob a égide da Carta de 1988, qual seja, de 159,05 acórdãos publicados por ano.

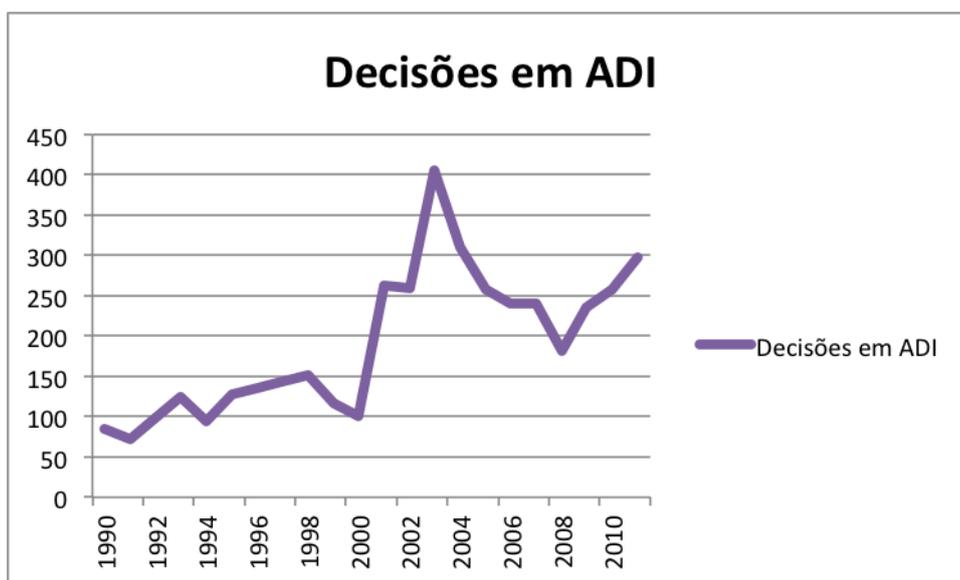
Quando comparado os dois períodos, tem-se que, entre 1990 e 2002, o Supremo publicava, em média, 179,67 acórdãos por ano, ao passo que, entre 2003 e 2011, passou a publicar 118,40 acórdãos por ano, redução de 34,11%. O incremento no tamanho dos

⁹ A regra atual, estampada no art. 96, § 2º, do RISTF, prevê a liberação dos votos no prazo de vinte dias contados da sessão de julgamento. Já o § 4º estipula o prazo de dez dias para o relator elaborar o acórdão e a ementa. Na prática, contudo, o prazo regimental tem sido inobservado em muitos casos.

acórdãos e a redução da produtividade do plenário, ambos verificados após o advento da TV Justiça, são fenômenos relacionados, e também podem ser resultado da transmissão de julgamentos. Por simples ilação lógica, uma vez estabelecida a cultura de prolação de longos votos individuais, há menos tempo para julgar outras questões.

Mas é importante salientar que a redução da produtividade *coletiva* foi contrabalanceada pelo incremento dramático na produção individual dos ministros. É o que revela a Figura n. 3, no qual são correlacionados a passagem do tempo e o somatório de decisões individuais e coletivas proferidas em ações diretas de inconstitucionalidade.

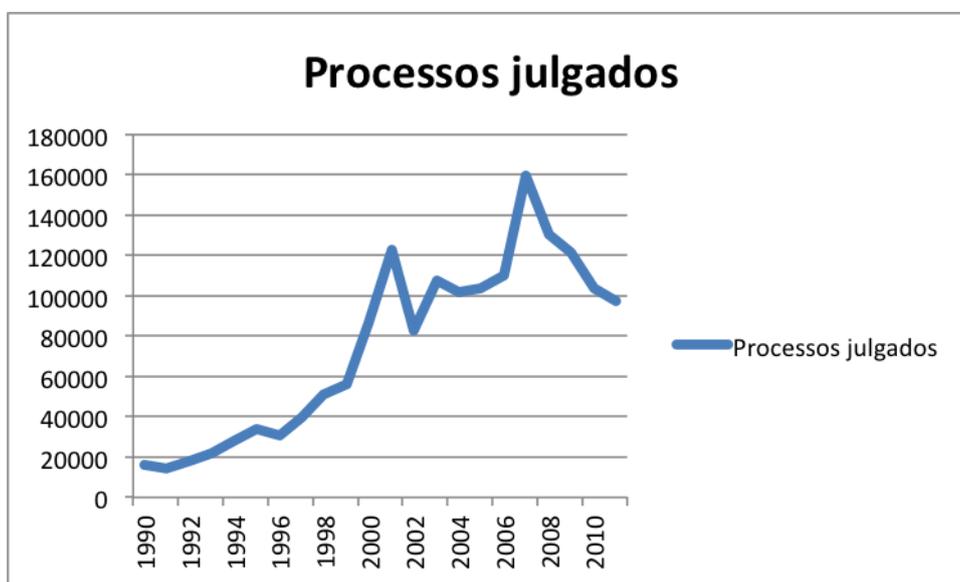
Figura n. 3



A média histórica de decisões proferidas anualmente em ações diretas é de 199,86, incluídas decisões individuais (negativas de seguimento e concessões de liminares, nos casos em que tal é admitido por lei e pelo regimento). Conforme pode ser verificado no gráfico, a partir de 2002 ocorre súbito aumento das decisões. Entre 2003-2011, o Supremo produziu 268,50 decisões, em média, por ano, ao passo que no período anterior, entre 1990-2002, foram apenas 126,00, crescimento de 113,09%. Em outras palavras, o incremento dramático da produção individual impediu que o Supremo, a partir de 2002, ostentasse números absolutos menores que os verificados no período imediatamente anterior, relativo aos primeiros doze anos de funcionamento do tribunal no contexto pós-redemocratização.

Uma explicação plausível para esse fenômeno é que a constante presença do Supremo nos meios de comunicação de massa gerou pressão para que o tribunal apresentasse números à sociedade. Outra, de que teria havido a “descoberta” do Supremo por parte de setores da sociedade, que finalmente viram na Corte constitucional uma instituição capaz de reverter decisões que lhes foram desfavoráveis em outras arenas políticas. No início dos anos 2000, o tribunal passou a enfrentar o risco de se tornar inviável em razão do excesso de processos recebidos em decorrência da competência recursal, o que pode ter impellido os ministros a adotarem maior empenho com o propósito de liquidar os acervos. Essa última explicação, todavia, parece mais apropriada à justificação das comparações realizadas no subtópico seguinte, relativo à produção do Supremo em relação ao total de processos.

Como afirmado, o crescimento da produtividade também se verifica nas demais classes processuais. A figura n. 4, abaixo, correlaciona os anos (1990-2011) e o número total de julgamentos, relativos a todas as classes processuais somadas, realizados pelo Supremo. Confiram:



O gráfico demonstra o incremento acentuado na produção do Supremo. Entre 1990 e 2002, foram julgados, em média, 46.469,38 processos por ano. Já no período compreendido entre 2003 e 2011, foram apreciados 115.152,77 processos por ano. O incremento supera a casa dos 100%.

A queda verificada entre 2006 – ápice – e 2011 pode ser explicada pelo funcionamento da repercussão geral, que acabou por reduzir significativamente o número de processos recebidos pela Corte. Com o advento da Emenda Constitucional n° 45/2004, regulamentada pela Lei n° 11.418/2006, o tribunal obteve o reconhecimento da faculdade de obstar o recebimento de recursos extraordinários e respectivos agravos quando houver repetição do tema constitucional controvertido. O mecanismo somente passou a ser aplicado em 3 de maio de 2007, data da publicação da Emenda Regimental n° 21/2007¹⁰, o que coincide exatamente com a virada descendente da linha representativa de processos julgados no gráfico acima.

Por fim, a Figura n. 5 revela a média de decisões produzidas por ministro, por ano, de 1990 a 2011:



O gráfico mostra que, entre 1990 e 2002, cada ministro proferiu, em média, 4.223,58 decisões por ano¹¹. Entre 2003 e 2011, a produtividade individual salta para 10.468,43. O acréscimo é de 147,85%. Isso significa dizer que um ministro na primeira década do Supremo após a promulgação da Carta de 1988 produzia menos da metade de um ministro agora. Há, evidentemente, fatores ambientais que podem justificar o

¹⁰ Conforme decisão no AI n° 664.567-QO/RS, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 06.09.2007.

¹¹ Foram desconsideradas as ausências eventuais e os lapsos entre aposentadoria e posse do ministro sucessor.

crescimento significativo da produção geral. O aumento do quadro de apoio, o uso da tecnologia, o fornecimento de estruturas mais apropriadas, a pacificação de teses, enfim, cada um desses elementos precisa ser sopesado na análise dos números apresentados. De todo modo, a crença de que a TV Justiça teria o efeito de reduzir a produtividade geral do Tribunal, exatamente em razão da prolação de votos mais longos, revela-se equivocada.

Em resumo, embora não se possa falar de causalidade em razão das dimensões da pesquisa, são três as tendências verificadas se comparados períodos anteriores e posteriores à TV Justiça, que podem ser assim resumidas: (i) acréscimo significativo no tamanho dos votos (proferidos em ações diretas); (ii) redução da produção do colegiado (analisada a publicação de acórdãos em ações diretas); e (iii) aumento significativo da produção individual dos ministros (analisados os números de decisões proferidas nas ações diretas e, posteriormente, em todos os processos).

No Brasil, assim como na maior parte do mundo, o acesso à jurisdição, como regra geral, somente pode ser realizado por intermédio de um advogado¹². A justificativa mais comum para tal restrição é o uso da linguagem técnica atribuído aos juristas. Tradicionalmente, portanto, o cidadão comum é tido por incapaz de compreender as decisões judiciais e verter as pretensões que formula em termos técnicos. Quanto às decisões que afetam o grande público, a responsabilidade por traduzi-las recai sobre a imprensa, que normalmente o faz por meio de profissionais especializados em assuntos jurídicos. Isso significa que a interface entre o cidadão e as decisões judiciais possui quase sempre um filtro, ora a mídia, ora os advogados, ressalvadas as pouquíssimas exceções em que se reconhece a capacidade postulatória no cidadão. É esse paradigma tradicional que a transmissão pública de julgamentos derruba.

A TV Justiça permite que qualquer cidadão que possua acesso à internet ou TV a cabo acompanhe, em tempo real, o desenrolar dos trabalhos da Corte. Confere a tais indivíduos a prerrogativa de assistir a cada um dos argumentos apresentados nas

¹² Os casos em que se reconhece capacidade postulatória universal, no direito brasileiro, compreendem o habeas corpus, as reclamações trabalhistas e as ações sujeitas ao rito da Lei nº 9.099/95, desde que limitadas à vinte salários mínimos.

sustentações orais, ao relatório e aos votos proferidos pelos ministros, tornando-os imediatamente responsivos a qualquer julgamento, especialmente aqueles dotados de maior relevância (como a Ação Penal nº 470 ou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 132, por exemplo).

Além disso, o voto individual perde a característica exclusiva de instrumento de convencimento voltado aos pares. Ele passa a ter, agregado a si, um objetivo mais amplo, que é o de convencer o grande público de que as razões apresentadas pelo julgador são as mais apropriadas ao caso concreto, ou às vezes até mesmo corrigir equívocos decorrentes da divulgação de informações inexatas pela mídia. Um exemplo de que o Supremo dialoga diretamente com o corpo de jurisdicionados está nas constantes réplicas à imprensa que os ministros fazem, registradas nos votos por ele proferidos. No julgamento da ADI nº 3.510 – o maior acórdão da história das ações diretas –, o Ministro Cezar Peluso afirmou que a imprensa havia interpretado incorretamente o voto que proferira em assentada anterior. Disse ele:

“Eu li - entre envergonhado e, de certo modo, entristecido -, nos jornais da minha terra, dos quais sou assinante há muitos anos, notícias sobre o julgamento e, em particular, sobre o meu voto, as quais me justificaram fundado temor de haverem induzido a opinião pública em erro grave. Decerto, nenhuma de ambas as notícias foi inspirada por propósito menos nobre - porque evidentemente não o posso supor a nenhum jornalista -, mas, sem dúvida alguma, decorreu de equívoco - eu diria - quase inescusável. Os que fizeram referências ao teor do meu voto ou não me ouviram ou, se me ouviram, não me entenderam.

(...)

De modo que, Sr. Presidente, **gostaria ficasse constando esse registro por não subsistir dúvida a respeito do conteúdo e da extensão de meu voto**”. (negrito acrescentado)

É inequívoco que a TV Justiça mudou profundamente a visão como a Corte enxerga a própria missão institucional, o que vem se refletindo nas tendências verificadas. Com efeito, se antes era um órgão eminentemente técnico, cuja atividade voltava-se precipuamente à comunidade jurídica, os atuais Ministros não hesitam em reconhecer o próprio papel político exercido pelo Supremo Tribunal Federal. Os votos, antes direcionados ao convencimento dos pares, são cada vez mais formatados à compreensão do grande público. Com o incremento da interação entre os destinatários

da atividade jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal, é provável que a discussão sobre a denominada legitimidade da jurisdição constitucional seja requalificada à luz dos impactos da TV Justiça.