

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

**MARIA CLARA CONDE MORAES COSATI**

MONOCRATIZAÇÃO E COMPORTAMENTO INDIVIDUAL NO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS AÇÕES DIRETAS DE  
INCONSTITUCIONALIDADE (2000 - 2019)

NITERÓI  
2020

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

**MARIA CLARA CONDE MORAES COSATI**

MONOCRATIZAÇÃO E COMPORTAMENTO INDIVIDUAL NO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS AÇÕES DIRETAS DE  
INCONSTITUCIONALIDADE (2000 - 2019)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito Constitucional.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Cássio Luís Casagrande.

NITERÓI  
2020

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

C834m Cosati, MARIA CLARA CONDE MORAES  
MONOCRATIZAÇÃO E COMPORTAMENTO INDIVIDUAL NO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL : UMA ANÁLISE A PARTIR DAS AÇÕES DIRETAS DE  
INCONSTITUCIONALIDADE (2000 - 2019) / MARIA CLARA CONDE MORAES  
Cosati ; CASSIO LUIS CASAGRANDE, orientador. Niterói, 2020.  
120 f.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,  
Niterói, 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGSD.2020.m.15768982701>

1. MONOCRATIZAÇÃO. 2. COMPORTAMENTO INDIVIDUAL. 3.  
JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. 4. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.  
5. Produção intelectual. I. CASAGRANDE, CASSIO LUIS,  
orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de  
Direito. III. Título.

CDD -



Serviço Público Federal  
Universidade Federal Fluminense  
Mestrado em Direito Constitucional

Registro de Ata  
Maria Clara Conde Moraes Cosati  
Dissertação de Mestrado

No dia 1º de julho de 2020, às 10 horas e 30 minutos, realizada remotamente nos termos da Instrução de Serviço Proppi 001/2020, de 17/03/2020, reuniu-se a Banca Examinadora constituída pelos Professores Doutores Cássio Luis Casagrande, Orientador e Presidente – UFF, Marco Aurélio Lagreca Casamesso – UFF, Luigi Bonizzato – UFRJ e Leandro Molhano Ribeiro – FGV, para examinar a Dissertação de Mestrado intitulada "MONOCRATIZAÇÃO E COMPORTAMENTO INDIVIDUAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. UMA ANÁLISE A PARTIR DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE (2000 - 2019)" apresentada por MARIA CLARA CONDE MORAES COSATI ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da UFF, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Constitucional, na área de Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional.

Realizada a sessão pública de defesa da Dissertação apresentada, os membros da Banca Examinadora acordaram outorgar a qualificação de

a. APROVADO com classificação de

- Excelente (10 valores) e distinção honrosa Cum Laude
- Muito bom (9 e 9,5 valores)
- Bom com distinção (8 e 8,5 valores)
- Bom (7 e 7,5 valores)
- Suficiente (6 e 6,5 valores)
  - sem restrições
  - com restrições (as exigências que constam na folha complementar em anexo)

b. NÃO APROVADO

  
Professor Doutor Cássio Luis Casagrande  
Orientador e Presidente  
UFF

  
Professor Doutor Luigi Bonizzato  
UFRJ

  
Professor Doutor Marco Aurélio Lagreca Casamesso  
UFF

  
Professor Doutor Leandro Molhano Ribeiro  
FGV

## AGRADECIMENTOS

À minha avó e uma das minhas maiores inspirações, Lola Conde. Você sempre diz que é a única avó que conheci, mas eu não poderia ser mais grata por ter você na minha vida. Muito obrigada por tudo. Obrigada por todos os seus cuidados comigo, por confiar em mim desde cedo e por sempre me incentivar a buscar minha independência. Não poderia deixar esse momento passar sem lembrar que você me ajudou também durante o processo seletivo, me arguindo quando eu lia e explicava os textos para você. Sua força, dedicação, seu carinho, sua vitalidade e seu caráter sempre serão fortes exemplos para mim.

À maravilhosa ti-vó Izolina (*in memoriam*), cujas memórias deixam saudade infinita. Agradeço por sempre me receber de braços abertos e por nunca falhar em demonstrar seu carinho. Você sempre será forte exemplo de bom humor, vivacidade e alegria.

Aos meus pais, Sergio Cosati e Valeria Conde. Juntos, vocês são a principal razão pela qual consegui me tornar uma pessoa saudável e feliz. Vocês sempre dizem que a conquista é nossa, mas eu tenho certeza de que, se meus pais fossem outros, eu não seria boa parte do que sou. Mãe, você sempre viu a importância do nosso estudo e aprimoramento. Além de todo o amor e atenção que sempre encontrei em você, também tive a sorte de encontrar o exemplo da correção e a temperança para solucionar as mais diversas questões, que não pareciam ter saída. Pai, obrigada por reunir suas experiências de vida e transformá-las em fonte edificante para nossas conversas diárias. Você me ensinou a importância da reflexão e os valores que realmente importam.

Aos meus irmãos, Marcelo, Rodrigo e Pedro, tenho certeza de que foi muita a paciência que todos tiveram que reunir para lidar com a caçulinha, mas vocês nunca falharam em demonstrar seu amor e parceria. Desde passeios aventureiros, aulas particulares e até "pequenas" reuniões de família, vocês me trouxeram risos e ensinamentos que estarão sempre guardados comigo. Que venham mais momentos assim.

Às minhas irmãs, companheiras de jornada! Devo ser uma das poucas pessoas com sorte suficiente para ter as duas melhores amigas morando sob o mesmo teto. Ana, você sempre buscou me proteger e cuidar de mim; obrigada por isso e por ser essa companhia alegre e divertida. Você é um exemplo para mim na

busca pelo que gosta, pelo que enobrece a alma e traz harmonia. Obrigada por sempre colocar os seus talentos e conhecimentos a nosso favor, bem como pelo acolhimento nas diversas vezes em que busquei sua ajuda. Lê, obrigada por me trazer conforto e por confiar em mim para tomar minhas próprias decisões, você sempre foi a pessoa com a qual eu podia contar sob qualquer circunstância. Obrigada por usar os ensinamentos do seu caminho para me ajudar a trilhar o meu, e por carregar consigo essa alegria e leveza que fazem tão bem.

Ao meu companheiro, Luiz Renato, pela parceria e por sempre incentivar meu crescimento, desejando verdadeiramente minha felicidade. A vida ficou mais leve e plena desde que você surgiu no caminho. Agradeço à família que ganhei de presente, em especial a Luiz Alberto, Renata, Luiz Fernando, Luiz Felipe, Elisabet e Eduardo.

Aos que se tornaram meus irmãos, Victor Ferraz e Guilherme Carneiro, obrigada por trazerem novas visões de vida, conselhos e bom humor que tanto contribuíram com o meu dia a dia.

À minha eterna professora, tia Lúcia, por trazer o aprendizado da música para a minha vida. Sua companhia semanal e incentivo ao estudo trouxeram aprendizados e alegrias que carrego até hoje. Espero poder retribuir todo o carinho com o qual você cuidou de mim e me ajudou a trilhar o caminho.

À amada tia Vilma, obrigada por fazer parte da minha vida e por me incentivar a seguir meus sonhos, sempre de forma poética. Sua companhia em nossos passeios eram e são motivo de especial alegria para mim.

À tia Vera e ao tio João (*in memorian*). Devo a vocês minha maior oportunidade de aprendizado, assim como todas as outras que dela advieram.

Ao professor Cássio Casagrande, pela compreensão e competência com a qual orientou o trabalho, trazendo novas perspectivas e sugestões enriquecedoras. Agradeço também aos professores integrantes da banca, Marco Casamasso, Luigi Bonizzato e Leandro Ribeiro, pela pronta e incansável colaboração para o aperfeiçoamento da pesquisa.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela disponibilização da bolsa de estudos, que viabilizou minha dedicação à pesquisa.

Às professoras, professores que integram o Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense. Minha experiência no curso não teria sido a mesma sem cada um de vocês. Aproveito para agradecer em especial aos funcionários Eric Maciel, Jayme Souza e Mirian Gusmão.

Agradeço a todos os que colaboraram com a pesquisa e com o trabalho que dela resultou, em especial aos professores Fernando Gama, Marcelo Pereira, Eduardo Mayr, Stella Araújo, Victor Hugo Lemos e Guilherme Quaresma.

A todos os meus amigos, em especial: Igor Guida, Nicholas Alvares, Bruno Ávila, Thaiana Nogueira, Rodolfo Combat, Rosangela Lima, Rebecca Féo, Tatiana Lotfi, Patricia Pita, Camila Martins, Karina Freire, Guilherme Caneloro, Dalton Tibúrcio, Anderson Nascimento e Rodrigo Dias. Ter vocês ao meu lado tornou a jornada mais leve e divertida.

Àqueles amigos e amigas que torceram por mim e colaboraram com todo o processo, em especial: Paula Morgado, Ana Carlyne Lima, Karine Pessanha, Loy Umpierre, Neilton Lopes, Bernardo Fernandes, Regina Martins, Luciana Alcantara, Emmanuele Oliveira, Thainá Felicissimo, Vanessa Duarte, Alexandre Conceição e Érica Lima.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo a análise dos mecanismos individuais de atuação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal em relação ao processo decisório interno e externo à Corte. Mais especificamente, busca-se observar em detalhes uma de suas facetas, qual seja, o uso de medidas liminares de forma individual pelos Ministros nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Para tanto, serão verificados, em primeiro momento, os aportes conceituais e legais que guardam relação com o tema. Em seguida, serão estudadas as diferentes perspectivas relacionadas às formas de comportamento individual, observando casos e dados empíricos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade. A partir de informações fornecidas pelo Supremo Tribunal Federal, busca-se perceber quais os contornos práticos tanto da monocratização, quanto do poder de agenda de que dispõe cada Ministro.

Palavras-chave: Comportamento individual. Monocratização. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Controle de Constitucionalidade.



## ABSTRACT

This study has as main purpose the analysis of the individual mechanisms that the Justices of Federal Supreme Court have to influence the internal and external decision-making process. More specifically, it aims to observe the details of one of its facets, the use of individual provisional decisions by Justices in the Unconstitutionality Actions. Firstly, the conceptual and legal matters that are related to the theme will be verified. Secondly, the different perspectives related to the forms of individual behavior will be studied, observing cases and empirical data of Unconstitutionality Actions. Based on information provided by the Federal Supreme Court, we seek to understand the practical outlines of both the monocratization and the agenda power.

Keywords: Individual behavior; Federal Supreme Court; Individual decisions; Judicial review; Constitutional Jurisdiction.

## LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

### I) TABELAS:

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 1 - Tempo de permanência dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (composição de dezembro/2019).....  | 47  |
| Tabela 2 - Tempo estimado de permanência dos Ministros do Supremo Tribunal Federal até a data de aposentadoria compulsória .....                      | 48  |
| Tabela 3 - Exemplo - Tempo médio de vista por Ministro – processos com autos devolvidos ao Plenário até 31/12/2019. ....                              | 59  |
| Tabela 4 – Percentual e valores absolutos de decisões liminares cujo tipo de decisão consta "não informado" em relação ao total na planilha-base..... | 87  |
| Tabela 5 - Conteúdo - decisões monocráticas em ADI - por ano .....  | 97  |
| Tabela 6 - Decisões monocráticas em ADI's a cada mês (excluídas decisões da Presidência) .....  | 100 |

### II) GRÁFICOS:

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 1 – Exemplo - Tempo médio de vista por Ministro (em dias) – Ações Diretas de Inconstitucionalidade com autos devolvidos ao Plenário até 31/12/2019..... | 59  |
| Gráfico 2 - Decisões versando sobre medida cautelar em Ações Diretas de Inconstitucionalidade – exceto referendo e decisões da Presidência (2000 -2019)..       | 89  |
| Gráfico 3 – Decisões liminares ( 2000 - 2019) .....   | 91  |
| Gráfico 4 - Decisões liminares colegiadas x monocráticas ( 2000 - 2019).....  | 92  |
| Gráfico 5 - Decisões liminares em ações diretas de inconstitucionalidade acerca de medida cautelar – por ano.....   | 93  |
| Gráfico 6 - Percentual de decisões monocráticas em relação às colegiadas (2000 - 2019).....   | 94  |
| Gráfico 7 – Conteúdo das decisões monocráticas acerca de medida cautelar em ADI (2000 - 2019).....  | 96  |
| Gráfico 8 - Conteúdo - decisões monocráticas em ADI's - fases .....   | 96  |
| Gráfico 9 - Comparação - decisões monocráticas de relatores no mês de dezembro x média janeiro a novembro .....   | 101 |

### III) QUADROS:

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 - Exemplos – Comparação entre tramitação das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4650, 3367 e 3685..... | 71 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| Quadro 2 – Descrição das decisões liminares monocráticas sobre medida cautelar proferidas no ano de 2000 ..... | 89 |
|--|----|

## LISTA DE ABREVIATURAS

|          |  |
|----------|--|
| ADI/ADIn | Ação Direta de Inconstitucionalidade               |
| ADO      | Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão   |
| ADC      | Ação Declaratória de Constitucionalidade           |
| ADPF     | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental |
| Ag       | Agravo   |
| AgRg     | Agravo Regimental                                  |
| AGU      | Advogado-Geral da União                            |
| AMB      | Associação dos Magistrados Brasileiros             |
| ANC      | Assembleia Nacional Constituinte                   |
| CCJC     | Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania      |
| CNJ      | Conselho Nacional de Justiça                       |
| CRFB     | Constituição da República Federativa do Brasil     |
| DJe      | Diário de Justiça Eletrônico                       |
| DJU      | Diário de Justiça da União                         |
| EC       | Emenda Constitucional                              |
| Inf. STF | Informativo do Supremo Tribunal Federal            |
| LC       | Lei Complementar                                   |
| MC       | Medida Cautelar                                    |
| MI       | Mandado de Injunção                                |
| OAB      | Ordem dos Advogados do Brasil                      |
| PEC      | Proposta de Emenda à Constituição                  |
| PGR      | Procurador-Geral da República                      |
| PSDB     | Partido da Social Democracia Brasileira            |
| PT       | Partido dos Trabalhadores                          |
| QO       | Questão de Ordem                                   |
| Rel.     | Relator  |
| RISTF    | Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal      |
| STF      | Supremo Tribunal Federal                           |
| STJ      | Superior Tribunal de Justiça                       |

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| INTRODUÇÃO .....  | 13 |
| CAPÍTULO 1: PREMISSAS CONCEITUAIS E NORMATIVAS REFERENTES AO ESTUDO DO COMPORTAMENTO INDIVIDUAL EM AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE ..... | 19 |
| 1.1. "Supremocracia" e o desenho institucional do Supremo Tribunal Federal: .....   | 19 |
| 1.2. A Ação Direta de Inconstitucionalidade .....   | 24 |
| 1.2.1. Esclarecimentos iniciais .....   | 24 |
| 1.2.2 Objeto e atores legitimados .....   | 25 |
| 1.2.3. Procedimento .....   | 31 |
| 1.3. Princípios relevantes para a análise .....   | 39 |
| 1.3.1. Princípio do Juiz Natural .....  | 39 |
| 1.3.2. A Colegialidade enquanto princípio .....   | 41 |
| 1.3.3. A Reserva de Plenário .....  | 43 |
| 1.3.4. O Princípio da Oralidade .....   | 44 |
| 1.4. Os Ministros como atores de veto .....   | 45 |
| CAPÍTULO 2: O COMPORTAMENTO INDIVIDUAL DOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....  | 51 |
| 2.1. O Supremo Individual: considerações iniciais .....   | 51 |
| 2.1.1. Sinalizações de preferências .....   | 52 |
| 2.1.2. Poder de agenda .....  | 55 |
| 2.2. A individualização na prática: breve análise de casos .....  | 60 |
| 2.2.1. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2231/2000 .....  | 60 |
| 2.2.2. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4650/2011: .....   | 64 |
| 2.2.3. As ações diretas de inconstitucionalidade nº 3367/2004 e 3685/2006: .....  | 69 |
| 2.2.4. Sinalização de preferências, poder de agenda e suas consequências .....  | 72 |
| CAPÍTULO 3: A MONOCRATIZAÇÃO E O JULGAMENTO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE .....  | 76 |
| 3.1. A monocratização como forma de comportamento individual .....  | 76 |
| 3.1.1. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5111 .....   | 76 |
| 3.1.2. Um caso à parte: a ação direta de inconstitucionalidade nº 5908: .....   | 81 |
| 3.3. Aspectos quantitativos da monocratização .....   | 84 |
| 3.3.1. Considerações iniciais .....   | 84 |
| 3.3.2. O início do fenômeno .....   | 86 |
| 3.3.3. Decisões individuais e o Plenário .....  | 90 |
| 3.3.4. Os Ministros e o <i>status quo</i> legislativo: o conteúdo das decisões monocráticas .....   | 94 |
| 3.3.5. O período pré-recesso e o comportamento estratégico .....  | 98 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.4. Reações legislativas ao comportamento individual .....   | 101 |
| 3.4.1. O projeto de Lei nº 7.104/2017 .....                   | 101 |
| 3.4.2. O projeto de Lei nº 10.042/2018.....                   | 104 |
| 3.4.3. A Proposta de Emenda à Constituição nº 82 de 2019..... | 105 |
| 3.5. A Emenda Regimental nº 52 de 2019 .....                  | 107 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS .....                                    | 111 |
| REFERÊNCIAS.....  | 114 |

## INTRODUÇÃO

Em análises recentes, os estudos que têm enfoque no Poder Judiciário brasileiro conseguiram identificar a gradativa expansão da atuação individual de magistrados, sobretudo após a Constituição de 1988. Contudo, o tema permanece em aberto e ainda há amplo espaço para reflexão no que concerne à concentração individual de poder decisório.

A questão se torna especialmente significativa quando analisada sob o espectro constitucional, em particular quanto ao controle de constitucionalidade realizado no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Embora a expansão dos comportamentos individuais não seja sua exclusividade, a designação constitucional de atribuir à Corte o papel precípua de guarda da Constituição, associada à ampliação de suas vias de acesso, faz com que a atuação individual de seus Ministros tenha maior alcance. Dessa forma, o presente trabalho visa fornecer singela contribuição para a compreensão do fenômeno.

O grande tema no qual se insere o trabalho guarda relação com as possibilidades e mecanismos de interferência individual dos Ministros no processo político decisório, cuja essência é objeto do artigo “Ministrocracia”, dos autores Diego Werneck Arguelles e Leandro Molhano Ribeiro. Tais mecanismos se traduzem em tomada de decisão, sinalizações públicas de preferência e definição de agenda, a serem trabalhados oportunamente.

A pesquisa parte do problema de relativo descompasso entre o desenho constitucional, normativo e regimental atribuído ao Supremo Tribunal Federal na apreciação das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e a ampliação das formas individuais de influência dos Ministros no processo decisório interno àquela Corte. Relativo porque, embora tal ampliação tenha ocorrido sob a égide de tais normas, existe parcela considerável dos mecanismos utilizados pelos Ministros que não somente não encontra previsão nos textos normativos, mas também a eles se opõe.

Um exemplo dessa oposição está no uso dos pedidos de vista, que em boa parte das vezes perdura por mais tempo do que o permitido pelo Regimento Interno do Tribunal<sup>1</sup>. Embora haja discrepância entre a prática individual e as

---

<sup>1</sup> FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vítor P. **III Relatório Supremo em Números: O Supremo e o Tempo**. FGV Direito Rio, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/12055>. Acesso em: 14 de julho de 2019.

previsões normativas, não se pode deixar de levar em consideração que, ao menos sob o aspecto institucional, o texto constitucional foi motivador do papel adquirido pelo Supremo Tribunal Federal até hoje, o que tem como consequência a potencialização de quaisquer atitudes individuais de seus Ministros.

Em outras palavras, o peso institucional conferido ao STF pela Constituição de 1988 faz com que a atitude individual de seus Ministros tenha reverberação proporcionalmente significativa, isto quando não se aproxima substancialmente da posição institucional em si. É o que ocorre quando determinada decisão individual se mantém sem apreciação pelo Plenário por tempo suficiente para se converter em *status quo*, de modo que dela decorram consequências jurídicas significativas por um longo período de tempo.

Diante de tais inquietações, afigura-se adequada a escolha como objeto de dissertação uma temática relevante que possa perpassar questões relativas à individualização que ocorre no Supremo Tribunal Federal, sem deixar de levar em conta as questões institucionais que para ela contribuem. Por isso, este trabalho buscará analisar os contornos da interferência individual dos Ministros no processo decisório do Supremo Tribunal Federal.

Apesar de suas incumbências administrativas, pretende-se examinar as atividades individuais dos Ministros de natureza jurisdicional, notadamente as realizadas no controle abstrato de constitucionalidade. Das diferentes ações que integram essa forma de controle, optou-se por recortar o objeto para trabalhar exclusivamente com as ações diretas de inconstitucionalidade.

Além de se configurarem como as mais expressivas em termos quantitativos, com aproximadamente 3.998 ADI's autuadas desde 2000<sup>2</sup>, as ADI's se destinam a impugnar normas elaboradas pelos Poderes Legislativo e Executivo e, em consequência, implicam em restrições mais diretas aos atos dos outros Poderes. Assim, não integram o objeto do presente trabalho as ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, mas somente aquelas que têm por objetivo declarar inconstitucional determinada norma.

A importância do objeto pode também ser percebida quando se verifica o uso das ADI's pelos partidos da oposição a determinado governo. A análise exposta

---

<sup>2</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Estatísticas do STF. Controle concentrado, 2019. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=CC\\_Geral](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=CC_Geral). Acesso em: 25 de junho 2019.



por pesquisadores demonstra que o PT (Partido dos Trabalhadores) tende a ingressar com mais ações no STF durante o período do governo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e vice-versa<sup>3</sup>. Tal aspecto serve como exemplo do peso político de cada uma das decisões proferidas.

O instrumento da Adin se mostrará altamente sensível às mudanças nas políticas de governo: a esquerda, que recorria a ele com muita frequência no período FHC, diminui significativamente o seu uso; em especial o Partido dos Trabalhadores, um antigo campeão – como era de se esperar –, não elaborará nenhuma Adin contra normas federais no governo Lula<sup>4</sup>.

Outro ponto a ser destacado é que a pesquisa exposta no III Relatório Supremo em Números aponta para uma tendência de maior duração de liminares na classe processual da ADI. Embora a base de dados tenha marco final em 31 de dezembro de 2013, a média de anos de duração de liminares já apreciadas em decisão de mérito é de 6,1, enquanto a média para as liminares não apreciadas até o final de 2013 é de 13,5 anos. Quando se leva em conta a possibilidade de uma decisão individual ter média de duração tão prolongada, torna-se ainda mais relevante seu estudo.

A escolha do objeto também guarda relação com a linha de pesquisa “Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional”, que integra o Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense. Isto porque o intuito é realizar análise relativa aos atores internos a uma das instituições jurídico-políticas do Estado, em especial quanto ao exercício da jurisdição constitucional.

Quanto ao recorte temporal adotado, faz-se necessário breve esclarecimento. Apesar de 2000 a 2019 representar período aparentemente extenso para um trabalho de dissertação, é importante deixar claro que a análise pretendida é de caráter predominantemente quantitativo. Muito embora sejam verificados em detalhes alguns casos concretos, o propósito não é analisar os pormenores de todas as ações indicadas na base de dados, mas apenas verificar as informações a partir da quantificação fornecida pela própria planilha, disponibilizada no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>3</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Criatura e/ou Criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988**. Revista Direito GV, v. 12, n. 2, mai-ago, p. 405-440, 2016, p. 429-430.

<sup>4</sup> VIANNA, Luiz Werneck. SALLES, Paula Martins. BURGOS, Marcelo Baumann. **Dezessete anos de judicialização da política**. Tempo Social, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007, p. 43-44.

Dessa forma, o objetivo geral do trabalho é analisar o comportamento individual dos Ministros do Supremo Tribunal Federal no tocante às ações diretas de inconstitucionalidade, buscando quantificar dados que se mostrem pertinentes ao longo da pesquisa. Além disso, serão examinadas as características e informações de casos relevantes, bem como propostas normativas que com guardem relação com o objeto.

A expressão “comportamento individual” (e, por vezes, “individualização”) será aqui utilizada de modo a reunir as diferentes formas por meio das quais a ação individual dos Ministros é capaz de influenciar o processo decisório interno e externo ao STF. No entanto, tal expressão não se confunde com a ideia de monocratização, aqui entendida enquanto o fenômeno de proliferação de decisões monocráticas em detrimento das decisões colegiadas no Tribunal.

Assim, a pesquisa abordará o comportamento individual dos Ministros, expondo dados e verificando exemplos práticos. Em seguida, passará ao exame empírico acerca do tema nas ações diretas de inconstitucionalidade, buscando perceber os contornos que a monocratização assume no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

No primeiro capítulo, serão abordadas as principais premissas conceituais e normativas referentes ao objeto em estudo. De modo a compreender as diferentes possibilidades inerentes ao comportamento individual dos Ministros, entende-se como necessário examinar o projeto constitucional do Supremo Tribunal Federal. Isto porque, se a atuação de um Ministro pode ter o potencial de suplantar em alguma medida as decisões do Tribunal, torna-se relevante saber as características de tal instituição.

Em seguida, passa-se à análise do objeto e procedimento previsto para o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, de modo a perceber em detalhes quais são as possibilidades legais e regimentais de atuação individual tanto do relator, quanto do Presidente do Tribunal e demais magistrados. Tendo em vista o entendimento de que a presença de um Ministro “pode produzir um ponto de veto permanente dentro do Tribunal”<sup>5</sup>, também serão estudadas as possíveis definições

---

<sup>5</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia: O Supremo Tribunal Individual e o processo democrático brasileiro*. Novos Estudos, CEBRAP, v. 37, n 1, jan-abr, 2018, p. 29.

teóricas ligadas à categoria “ator de veto”, bem como princípios relevantes que informam o julgamento das ADI’s.

O segundo capítulo abordará os diferentes pontos ligados à atuação individual dos Ministros, tais como: poder de agenda, pedidos de vista, sinalizações públicas de preferência e poderes do relator. A partir da compreensão, serão verificados dados fornecidos pelo próprio Supremo Tribunal Federal e selecionados casos concretos, de modo a verificar como os mecanismos funcionam na prática.

No terceiro capítulo, o estudo se voltará especificamente para a monocratização, verificando seus principais aspectos a partir de casos concretos<sup>6</sup>. Por meio da análise de exemplos, o intuito é verificar os detalhes e possíveis impactos práticos da monocratização, contrastando-os com as normas e princípios que regem o procedimento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Em seguida, passa-se à análise quantitativa de aspectos relevantes do fenômeno.

Serão analisados os dados da planilha obtida no sítio eletrônico do STF. A análise buscará responder às seguintes perguntas: (i) das decisões acerca de medida cautelar em ações diretas de inconstitucionalidade proferidas no período de 2000 a 2019, quantas foram monocráticas? Destas, quantas foram proferidas pela Presidência? (ii) O número de decisões monocráticas proferidas supera o número de referendos no mesmo período? (iii) Qual a quantidade de decisões monocráticas e colegiadas versando sobre medidas cautelares por ano? (iv) Houve aumento percentual de decisões monocráticas ao longo do período? (v) Das decisões monocráticas versando sobre medida cautelar, quantas foram no sentido de deferir a medida? (vi) Qual a média mensal de decisões versando sobre medida cautelar a cada ano? É possível perceber maior concentração de decisões no mês anterior ao recesso/ férias coletivas<sup>7</sup>?

A hipótese fundamental do trabalho é a superação das decisões monocráticas individuais em comparação com as colegiadas ao longo do período em análise. Como resultados esperados, existem, ainda, (i) a verificação da prevalência

---

<sup>6</sup> As planilhas utilizadas para a elaboração do trabalho, bem como as respectivas planilhas originais - obtidas por meio do sítio eletrônico do STF - podem ser visualizadas por meio do link: [https://drive.google.com/open?id=1e6lsmkEfgamH\\_ecOVATsdyDlnFKJe1-f](https://drive.google.com/open?id=1e6lsmkEfgamH_ecOVATsdyDlnFKJe1-f)

<sup>7</sup> Recesso forense: 20 de dezembro a 6 de janeiro, conforme art. 78, parágrafo 1º do Regimento Interno do STF; Férias coletivas: 2 de janeiro a 31 de janeiro e 2 de julho a 31 de julho, conforme art. 66, parágrafo 1º, da Lei Complementar nº 35/1979 e art. 78, caput, Regimento Interno do STF.

de decisões individuais concessivas de medida cautelar; (ii) a percepção de relativo aumento de decisões individuais no mês anterior ao recesso/férias coletivas.

Por fim, ainda no terceiro capítulo, buscar-se-á perceber as reações legislativas ao fenômeno de expansão da discricionariedade individual dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, bem como possíveis contrarreações. Muito embora o tema dos diálogos institucionais não seja o objeto do trabalho, o exame de projetos de lei que guardam relação com a individualização no STF se torna relevante na medida em que permite identificar as percepções e reações que os demais poderes constituídos têm sobre o fenômeno.

Importa ressaltar que o trabalho não busca verificar se os mecanismos de atuação individual existem na prática, uma vez que isso já foi demonstrado por análises criteriosas realizadas anteriormente<sup>8</sup>. O que se objetiva no presente estudo é perceber quais as características do comportamento individual e monocratização no que tange às decisões em Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Apesar de serem temas subjacentes ao objeto do trabalho, importa esclarecer que dele não fazem parte questionamentos aprofundados acerca da legitimidade democrática dos Ministros ou da Corte. Da mesma forma, não se procura verificar quais são as causas nem expor todas as possíveis consequências do fenômeno, mas sim perceber seus principais aspectos.

---

<sup>8</sup> FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck. “**Onze Supremos, todos contra o plenário**”. In: Falcão, Joaquim; Arguelhes, Diego; Recondo, Felipe (Orgs.). *Onze supremos: o supremo em 2016*. Belo Horizonte : Letramento; Casa do Direito; Supra; Jota; FGV Rio, 2017. pp. 20–29; FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar Alberto; CHAVES, Vitor P. **III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014; HARTMANN, Ivar Alberto; FERREIRA, Lívia da Silva. “**Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do Ministro relator no Supremo**”. *Revista Opinião Jurídica*, v. 13, n. 17, pp. 268–283, 2015; OLIVEIRA, Fabiana Luci. “**Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula**”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 80, pp. 89–254, 2012b.

## CAPÍTULO 1: PREMISSAS CONCEITUAIS E NORMATIVAS REFERENTES AO ESTUDO DO COMPORTAMENTO INDIVIDUAL EM AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE

### 1.1. "Supremocracia" e o desenho institucional do Supremo Tribunal Federal:

A estrutura que seria conferida ao STF foi alvo de intensos debates no período anterior à promulgação da Constituição de 1988. A possibilidade de criar um Tribunal com competência exclusiva para decidir sobre questões constitucionais, cujos Ministros seriam temporários, chegou a ser aprovada em comissões e subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte<sup>9</sup>.

Foi cogitada ainda a criação de uma seção interna ao STF para apreciar especificamente questões constitucionais, cujos Ministros seriam temporários. Paralelamente, o restante dos integrantes do STF permaneceriam sendo vitalícios e conhecendo ações ligadas à uniformização da legislação federal. A terceira proposição foi a de preservação da estrutura existente, na qual o Tribunal acumularia seus papéis como Corte constitucional, federal e de cassação, com Ministros vitalícios.

Acompanhando os debates da Assembleia Nacional Constituinte, os então Ministros do Supremo Tribunal Federal tiveram atuação intensa para evitar uma reestruturação prejudicial<sup>10</sup>. Como resultado, o STF permaneceu figurando como órgão de cúpula do Poder Judiciário com o mesmo número de Ministros, que permaneceriam vitalícios e teriam a mesma forma de indicação.

Quanto às competências da Corte, houve intensa polarização. A direita buscava a manutenção do STF como Tribunal competente para a realização do controle de constitucionalidade, enquanto a proposta de esquerda era a de deixar a resolução de controvérsias sobre as leis a cargo do Legislativo ou de um Tribunal com ampla participação popular.<sup>11</sup>

De modo geral, apesar das ineficazes pressões políticas para manter o STF como responsável também pela uniformização da legislação federal, é possível afirmar que a atuação dos Ministros em relação à ANC para a manutenção do *status*

---

<sup>9</sup> KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. **O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo**. Lua Nova, São Paulo, p. 141-184, 2013.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 145.

institucional foi bem-sucedida. Segundo Arguelhes e Ribeiro<sup>12</sup>, o poder conferido ao Supremo Tribunal Federal pode ser percebido através de três importantes dimensões.

A primeira seria a ampliação substancial dos canais de acesso por meio dos quais é possível provocar a apreciação da Corte. A Constituição de 1988 não somente manteve como também ampliou as duas formas de controle de constitucionalidade existentes desde 1965. O Supremo Tribunal Federal passou, então, a acumular duas espécies de competências:

De um lado, como típica “corte suprema”, o Tribunal é a última instância do Poder Judiciário nacional e realiza a função de uniformização da interpretação e aplicação da Constituição a casos concretos, garantindo que as partes em processos judiciais tenham uma resolução de seus conflitos de maneira adequada ao sistema de direitos e garantias previstos na Constituição. (...) De outro lado, como Tribunal constitucional, o STF apresenta uma estrutura específica de controle de constitucionalidade, um conjunto de competências exclusivas – como a competência para receber e julgar Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) contra quaisquer atos normativos – que não encontra correspondência no resto do Judiciário. Nesse aspecto, o STF se aproxima de um desenho “concentrado” de controle de constitucionalidade, em que há uma diferença qualitativa muito clara, de especialização funcional, entre o Tribunal constitucional e o resto do Judiciário<sup>13</sup>.

Como resultado dessa sobreposição de funções, a jurisdição do Tribunal ganhou elevado grau de abertura à sociedade. De modo geral, a Constituição viabilizou o pronunciamento, pelo STF, acerca da constitucionalidade de quaisquer atos normativos, seja pela via direta ou recursal. Tal característica se torna ainda mais relevante quando associada à ampliação dos legitimados a provocar o controle de constitucionalidade de lei em tese.

O tema foi motivo de polêmica durante a Constituinte. O entendimento tanto do Governo à época quanto do STF era no sentido de manter a legitimidade exclusiva do Procurador-Geral da República para deflagração do controle abstrato de constitucionalidade, regra existente desde 1965. Ao se manifestar nesse sentido, o então Ministro da Justiça Paulo Brossard advertiu sobre os riscos de atravancar a pauta do Supremo Tribunal Federal permitindo fácil acesso a uma ação sem custo<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Criatura e/ou Criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988**. Revista Direito GV, v. 12, n. 2, mai-ago, 2016. p. 410.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 412.

<sup>14</sup> KOERNER, Andrei; FREITAS, Lúgia Barros de. **O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo**. Lua Nova, São Paulo, p. 141-184, 2013, p. 165.

Apesar dos posicionamentos contrários, o artigo 103 da Carta trouxe amplo rol de legitimados, suprimindo o monopólio do PGR. Em contraposição à plena discricionariedade antes conferida ao chefe do Ministério Público Federal para decidir sobre a propositura da ação, foram abertas “inúmeras portas de entrada para demandas sociais e de minorias políticas na antes restrita agenda do STF.”<sup>15</sup> Tal transformação demonstra ampliação do poder do Tribunal, tendo em vista a expansão de suas oportunidades de manifestação.

Outra dimensão significativamente alterada a partir da Constituição de 1988 guarda relação com o escopo do controle de constitucionalidade, em especial com a inclusão de novos parâmetros possíveis. Como consequência, surgem mais temáticas inseridas na competência da Corte enquanto guardiã da Constituição, o que tem impacto direto no alcance do Tribunal. Em outras palavras:

Quanto mais condutas são reguladas por esses critérios, mais poderoso se espera que o Tribunal possa ser, pois mais questões morais ou políticas podem ser tratadas como *problemas jurídicos*, que admitem soluções técnicas passíveis de serem encontradas por um juiz a partir da interpretação das decisões judiciais e legislativas<sup>16</sup>.

Uma primeira mudança nos parâmetros do controle de constitucionalidade pode ser percebida a partir do grau de analiticidade da Constituição, com a inclusão de diversos temas e extenso rol de direitos fundamentais em seu texto. Um exemplo desse aspecto são as regras constitucionais que versam sobre aposentadoria e garantias relativas aos servidores públicos<sup>17</sup>.

Vale ressaltar que o acréscimo de direitos com elevado grau de detalhamento não é fenômeno tipicamente brasileiro, tendo ocorrido em diversas outras realidades jurídicas. Conforme afirma Mauro Cappelletti:

Constitui um dado da realidade que a legislação social ou de *welfare* conduz inevitavelmente o estado a superar os limites das funções tradicionais de "proteção" e "repressão". O papel do governo não pode mais se limitar a ser o de um "gendarme" ou "night watchman"; ao contrário, o estado social – o "État providence", como o chamam, expressivamente, os franceses – deve fazer sua a técnica de controle social que os cientistas políticos chamam de *promocional*. Tal técnica consiste em prescrever programas de desenvolvimentos futuros, promovendo-lhes a execução gradual, ao invés de simplesmente escolher, como é típico da legislação clássica, entre "certo" e "errado", ou seja, entre o caso "justo" e o "injusto", *right and wrong*. [...]

<sup>15</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Op. cit., p. 413.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 417.

<sup>17</sup> Exemplos do item utilizados a partir do artigo: ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Criatura e/ou Criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988**. Revista Direito GV, v. 12, n. 2, mai-ago, 2016.

Mais cedo ou mais tarde, no entanto, como confirmou a experiência italiana e de outros países, os juízes deverão aceitar a realidade da transformada concepção do direito e da nova função do estado, do qual constituem também, afinal de contas, um "ramo"<sup>18</sup>.

Assim, a adição de regras específicas e pormenorizadas no texto constitucional se caracteriza como fator contributivo para a expansão de poderes do STF na medida em que é causa do aumento relativo de demandas e intervenções judiciais quanto ao tema.

O mesmo pode ser dito quanto ao aumento de princípios e cláusulas abrangentes apontados na Constituição, também responsável pela judicialização de conflitos sociais ou políticos. A simples menção constitucional ao "Estado democrático de direito" no artigo 1º, por exemplo, foi suficiente para que o STF apreciasse a fidelidade partidária enquanto requisito para a manutenção de mandato parlamentar.

Embora não faça parte do escopo específico do trabalho, é necessário observar que o controle de constitucionalidade sofreu importantes mudanças no que tange às possibilidades de atuação do Supremo Tribunal Federal. Isso, porque viabilizou o controle das omissões inconstitucionais, mediante instrumentos como a ação direta de inconstitucionalidade por Omissão e do Mandado de Injunção.

Segundo Arguelhes e Ribeiro, a terceira e última dimensão do poder conferido ao Supremo Tribunal Federal pela Constituinte de 1988 está relacionada às garantias que lhe foram atribuídas contra possíveis reações de outros poderes. Para além das concedidas aos magistrados que compõem a Corte – vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios -, o STF enquanto instituição dispõe também de proteções específicas.

A escolha da ANC de incluir no texto constitucional previsão acerca do número e a forma de indicação dos membros do Supremo Tribunal Federal<sup>19</sup> fixou empecilho para alterações súbitas na composição da Corte, que tenham por objetivo nomear Ministros alinhados com posicionamento contrário ao predominante<sup>20</sup>. Da

---

<sup>18</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Juizes Legisladores?** Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 1993, p. 41-42.

<sup>19</sup> "Art. 101. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal."

<sup>20</sup> De forma diferente do que ocorre no caso brasileiro, a elaboração da Constituição dos Estados Unidos da América resultou em texto sintético, deixando a cargo do legislador os detalhes referentes



mesma forma, a definição detalhada das competências do Tribunal no artigo 102 contribui para evitar que futuros conflitos sejam afastados da jurisdição do Tribunal, o que só pode ser feito mediante o procedimento previsto para emenda. Além do já exposto, o Poder Judiciário dispõe, como mais uma forma de resguardo institucional, de autonomia financeira e orçamentária<sup>21</sup>.

Especificamente quanto às alterações por emendas constitucionais, faz-se necessário observar, conforme é ressaltado pelos próprios autores, que os anos após o início da vida constitucional foram marcados por transformações nas competências do Tribunal, veiculadas principalmente pela Emenda Constitucional n. 45 de 2004. Anteriormente, a modificação supressiva nas competências do Tribunal foi realizada por meio da Emenda Constitucional nº 3 de 1993, que passou a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias à competência do Superior Tribunal de Justiça.

Embora permaneça evidente a importância do Tribunal e força de suas decisões, não se pode deixar de mencionar que já foram percebidos alguns “embates constitucionais”, realizados por meio de emendas superadoras das decisões do Supremo Tribunal Federal. A mais expressiva dentre elas foi a Emenda Constitucional nº 96 de 2017, que incluiu o §7º no artigo 225 do texto constitucional após o julgamento da ADI 4983, na qual foi decidida a inconstitucionalidade da Lei nº 15.299/2013 do Estado do Ceará, que regulamentava a prática da vaquejada.

Talvez o surgimento dos “diálogos” ou mesmo “embates constitucionais” possa ser atribuído em parte ao que Oscar Vilhena analisou em seu artigo intitulado “Supremocracia”<sup>22</sup>. Nele, são examinados, dentre outros aspectos, as razões institucionais para expansão da autoridade do Supremo em detrimento dos demais Poderes.

Em sua análise, o autor reforça o argumento de que o crescimento da litigiosidade constitucional é devido à já mencionada escolha constituinte de não se ater às normas propriamente constitucionais, regulamentando em detalhes diferentes temas. Em suas palavras:

---

à composição da Suprema Corte. Este foi, inclusive, um dos fatores que deram azo ao que ficou conhecido como “plano de empacotamento da Corte” (*Court-Packing plan*), cuja previsão autorizava o Presidente a indicar mais seis membros para a Suprema Corte dos Estados Unidos, de modo a obter maioria favorável.

<sup>21</sup> “Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.”

<sup>22</sup> Vieira, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. Direito GV, v. 4, n. 2, pp. 441–463, 2008.

“A equação é simples: se tudo é matéria constitucional, o campo de liberdade dado ao corpo político é muito pequeno. Qualquer movimento mais brusco dos administradores ou dos legisladores gera um incidente de inconstitucionalidade, que, por regra, deságua no Supremo.”<sup>23</sup>

São ainda citados diversos casos em que questões envolvendo desacordos morais razoáveis<sup>24</sup> acabaram por suscitar o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal. Dentre eles, um exemplo veiculado por meio de ADI foi sobre a possibilidade de realização de pesquisa com células-tronco embrionárias, na ADI nº 3510.

Conforme é possível perceber, o Supremo Tribunal Federal apresentou-se como uma instituição de elevado destaque no panorama político-nacional a partir da promulgação da Constituição de 1988. Como consequência, atitudes individuais de seus Ministros – ainda que eventuais – têm impacto proporcional.

Assim, o alargamento das vias de acesso ao Tribunal, somado à inclusão de princípios e cláusulas abertas no texto constitucional e ao seu grau de detalhamento, é responsável por ampliar consideravelmente o escopo de casos apreciados e decisões tomadas individualmente pelos Ministros. São também essas as causas que contribuem para que os magistrados tenham oportunidade de decidir sozinhos sobre questões de realce político, uma vez que é facilitado seu enquadramento como questões constitucionais.

Além das já mencionadas garantias da magistratura, cada comportamento individual percebido nos Ministros do STF – decisões monocráticas, pedidos de vista – é protegido pelas mesmas barreiras institucionais de que dispõe o Tribunal, já consolidadas no texto da Constituição. Por estarem em alguma medida relacionadas com a atuação individual dos Ministros, fez-se relevante o estudo das prerrogativas institucionais conferidas ao Supremo Tribunal Federal.

## **1.2. A Ação Direta de Inconstitucionalidade**

### **1.2.1. Esclarecimentos iniciais**

A ação direta de inconstitucionalidade é uma das ações que integram o controle de constitucionalidade abstrato no Supremo Tribunal Federal, juntamente

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 447.

<sup>24</sup> O conceito é trabalhado por Cass Sunstein em seu livro "One case at a time" (em tradução livre, "Um caso por vez") e traduz a existência de diferentes visões de mundo em sociedades pluralistas, o que prejudica o consenso. SUNSTEIN, Cass R. **One case at a time: judicial minimalism in the Supreme Court**. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

com a ação declaratória de constitucionalidade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental e ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Diz-se "abstrato" o controle de constitucionalidade no qual se discute a validade de uma norma infraconstitucional em tese, ou seja, fora da existência de uma lide em um caso concreto<sup>25</sup>. A esse tipo de controle se opõe o chamado controle concreto, no qual a decisão acerca da constitucionalidade de determinada norma se faz no bojo de um caso ao qual a norma pode ser aplicada, submetido à jurisdição de determinado Tribunal ou juiz.

No sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, as formas de controle abstrato coincidem com as de controle por via principal e concentrado. A fiscalização de constitucionalidade realizada por via principal é aquela em que o questionamento sobre a constitucionalidade de determinada norma é o objeto principal da ação e tem como finalidade a preservação da harmonia do sistema jurídico normativo. Por outro lado, existe o controle incidental, no qual a constitucionalidade de ato normativo é necessária à solução final do processo, mas não constitui seu principal objeto<sup>26</sup>.

Por sua vez, a fiscalização concentrada de constitucionalidade é a que pode ser realizada somente por um ou por número limitado de órgãos competentes, enquanto a forma difusa traduz aquela que pode ser desempenhada por uma pluralidade de órgãos.

### **1.2.2 Objeto e atores legitimados**

O controle concentrado de constitucionalidade é realizado a nível federal e estadual. No plano estadual, fica a cargo dos Tribunais de Justiça dos Estados e tem como parâmetro a respectiva Constituição Estadual. No entanto, conforme já destacado, o objeto do trabalho está restrito ao controle realizado em nível federal, cujo órgão competente é o Supremo Tribunal Federal, que o realiza com base na Constituição da República.

A ação direta de inconstitucionalidade tem origem na representação, introduzida no Direito brasileiro pela Emenda Constitucional nº 16 de 1965. Desde então, era cabível contra lei ou ato normativo federal ou estadual. Dessa forma,

---

<sup>25</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no Direito brasileiro**. Ed. Revista dos Tribunais, 2000, São Paulo, 2ª Edição, p. 142.

<sup>26</sup> *Ibid*, p. 76.

podem ser impugnados por via de ação direta de inconstitucionalidade as leis e atos normativos primários relacionados no artigo 59 da Constituição da República, sejam esses estaduais ou federais.

Há também a possibilidade de impugnação de ato normativo distrital, embora apenas na hipótese de exercício de competência legislativa atribuída pelo texto constitucional aos Estados. Caso a edição da norma seja feita em exercício de competência que o texto constitucional atribui aos Municípios, não será cabível ADI, conforme preconizado pela Súmula 642 do STF<sup>27</sup>.

Quanto às normas passíveis de controle por via de ação direta, convém ressaltar alguns detalhes. As emendas à Constituição podem ter sua constitucionalidade questionada em seu aspecto formal, tendo como parâmetro normas constitucionais que informam seu procedimento de elaboração (art. 60 §2º, 3º e 5º CRFB), ou em seu aspecto material, no que diz respeito à possibilidade de violação das cláusulas pétreas (art. 60 §4º CRFB). Existem, ainda, os limites circunstanciais ao poder de emenda, estabelecidos pela Constituição da República em seu artigo 60 §1º<sup>28</sup>.

Leis complementares e ordinárias, além do conflito material com o conteúdo da Constituição, podem ser objeto de controle formal de constitucionalidade. A lei complementar se diferencia da lei ordinária por ter suas hipóteses de incidência definidas no texto constitucional, além de ter quórum diferenciado para aprovação (maioria absoluta, conforme art. 69, CRFB).

---

<sup>27</sup> Súmula 642/STF: Não cabe ação direta de inconstitucionalidade de lei do Distrito Federal derivada da sua competência legislativa municipal.

<sup>28</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Em relação às leis delegadas, a fiscalização de constitucionalidade tem caráter dúplice, tendo em vista que essa poderá incidir tanto sobre a resolução delegante, quanto sobre a lei propriamente dita. No primeiro caso, a Corte verificará se a delegação cumpre o estabelecido pelo texto constitucional, tanto em relação à forma quanto às matérias suscetíveis de delegação<sup>29</sup>. No segundo, será analisado se a lei elaborada pelo Presidente da República não ultrapassa os limites estabelecidos na resolução.

Também presente no rol do art. 59 da Constituição, a medida provisória é passível de controle principalmente quanto ao seu conteúdo. Isso porque o entendimento predominante no STF é no sentido de que a observação dos requisitos de relevância e urgência pelo Presidente deve ser, salvo em casos excepcionais, deixada a cargo do Congresso Nacional<sup>30</sup>. Apresentaram-se como exceções a essa regra casos em que foram reconhecidos o abuso do poder de legislar<sup>31</sup> ou a clara falta de razoabilidade da medida<sup>32</sup>.

Decretos legislativos e resoluções também estão sujeitos ao controle por via de ação direta, tendo em vista se tratarem de atos normativos primários com força de lei. Considerando que veiculam atos do Congresso Nacional ou de suas casas legislativas, existem exemplos de controle de constitucionalidade de decretos legislativos que tenham sustado os atos normativos do Poder Executivo<sup>33</sup>, bem como de resoluções que veiculassem delegação legislativa ao Presidente<sup>34</sup>.

Os chamados decretos autônomos podem ser objeto de ação direta na hipótese de aplicação do princípio da reserva legal, por inovação autônoma na ordem jurídica<sup>35</sup>. Já os atos normativos secundários propriamente ditos não comportam controle de constitucionalidade por via de ação direta, uma vez que não extraem seu fundamento de validade diretamente da Constituição.

---

<sup>29</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. Op. cit., p.200.

<sup>30</sup> BARROSO, Luis Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. Ed. Saraiva, 2019, São Paulo, 8ª Edição, p. 246.

<sup>31</sup> STF, ADInMC 2.150-8-DF, Relator Min. Ilmar Galvão, DJU, 28 abr. 2000. Os exemplos utilizados no capítulo foram colhidos a partir da obra: BARROSO, Luis Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. Ed. Saraiva, 2019, São Paulo, 8ª Edição.

<sup>32</sup> STF, ADIn 1.753-2-DF, Relator Min. Sepúlveda Pertence, DJU, 12 jun.1998.

<sup>33</sup> Art. 49, inciso V, CRFB: sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

<sup>34</sup> Art. 68, §2º CRFB: § 2º A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

<sup>35</sup> BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., p. 247/248.

Quanto aos tratados e convenções internacionais, são necessárias algumas observações. A partir da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, os tratados de direito internacional que versem sobre direitos humanos passaram a ter status de norma constitucional. Por esse motivo, sua fiscalização de constitucionalidade segue o mesmo padrão do controle das emendas constitucionais, feito de acordo com os critérios procedimentais e aqueles relativos às cláusulas pétreas.

No caso dos tratados e convenções internacionais que não versem sobre direitos humanos, muito embora fossem incorporados ao ordenamento jurídico interno com hierarquia equivalente à de lei ordinária, há entendimento consolidado pelo STF segundo o qual seriam internalizados com status supralegal e infraconstitucional. Por permanecerem sujeitos à supremacia constitucional, seu controle de constitucionalidade será feito em relação aos decretos de aprovação e promulgação.

Por fim, os atos normativos elaborados pelos Estados-membros também são passíveis de controle de constitucionalidade por via de ADI, incluindo-se nessa categoria a Constituição dos Estados, sua legislação ordinária e os decretos autônomos estaduais. O controle por via direta, no entanto, não exclui aquele realizado pelos Tribunais de Justiça dos Estados, tendo como parâmetro a Constituição estatal.

Apesar de não ser exigência constitucional, o Supremo Tribunal Federal chegou a adotar linha jurisprudencial exigindo que a norma impugnada por ação direta de inconstitucionalidade obedecesse a critérios de generalidade e abstração. O objetivo era excluir da apreciação leis ou atos normativos cujo conteúdo fosse próprio de medidas administrativas, por exemplo, o ato legislativo que veicule a doação de um bem público a uma entidade privada<sup>36</sup>.

No entanto, a revisão da jurisprudência foi realizada em 2008, na ADI 4048-DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Nela, ficou fixado que:

o Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 241-242.

<sup>37</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. ADInMC 4048-DF. Relator Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 14/5/2008. DJE, publicado em 22 ago. 2008.

Conforme o já esclarecido, a legitimação exclusiva do Procurador-Geral da República deixou de existir a partir da Constituição de 1988, abrindo espaço para diversos atores políticos e sociais. Quanto a esses, a linha decisória do STF realizou categorização não prevista em lei, de modo a fazer distinção entre os chamados legitimados universais e especiais.

São considerados legitimados universais aqueles que podem ingressar com a Ação direta de inconstitucionalidade em qualquer hipótese. São eles: o Presidente da República, as Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e partido político com representação no Congresso Nacional. Ressalte-se que a Mesa de cada uma das casas legislativas não se confunde com a Mesa do Congresso Nacional, ao qual não foi conferida legitimidade ativa.

Já os legitimados especiais são aqueles que podem ingressar com esse tipo de ação mediante demonstração de nexos com a norma impugnada (pertinência temática). Pode-se dizer também que “são os órgãos e entidades cuja atuação é restrita às questões que repercutem diretamente sob sua esfera jurídica ou de seus afiliados e em relação às quais possam atuar com representatividade adequada”<sup>38</sup>. São legitimados especiais: Governador de Estado, Mesa de Assembleia Legislativa, confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional.

O Presidente da República, enquanto legitimado irrestrito, pode impugnar todos os atos legislativos, tanto aqueles em cujo processo tenha sido derrubado seu veto, quanto também os dos quais tiver participado mediante sanção ou mesmo iniciativa<sup>39</sup>. O mesmo pode ser dito quanto às Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados, que podem impugnar seus próprios atos ou ainda aqueles sujeitos à sustação pelo Congresso Nacional<sup>40</sup>. Quanto aos partidos políticos, sua legitimidade será levada a efeito, em regra, pelos Presidentes de seus respectivos diretórios nacionais<sup>41</sup>, desde que o partido tenha representação no Congresso no momento da propositura (momento de aferição de legitimidade)<sup>42</sup>.

---

38 BARROSO, Luis Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. Ed. Saraiva, 2019, São Paulo, 8ª Edição, p. 229.

39 Idem.

40 “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.”

41 A representação partidária perante o STF, nas ações diretas, constitui prerrogativa jurídico-processual do diretório nacional do partido político, que é – ressalvada deliberação em contrário dos estatutos partidários – o órgão de direção e de ação dessas entidades no plano nacional. (STF, ADIn

No caso dos legitimados especiais, é necessária a demonstração de pertinência temática. As Mesas das Assembleias Legislativas dos Estados, da mesma forma que a Câmara Legislativa do Distrito Federal, somente poderão ingressar com ADI se demonstrarem vinculação entre a norma impugnada e sua competência ou a de seus respectivos Estados. Como ocorre a nível federal, é possível que a Mesa de determinada Assembleia Legislativa estadual impugne, por meio de ADI, norma de sua elaboração.

Cada Governador de Estado poderá ajuizar ação direta que tenha por objetivo impugnar lei ou ato normativo oriundos de seu Estado, da União ou mesmo de outras unidades da Federação, desde que, no último caso, demonstre interferência ilegítima nas competências ou interesses do Estado que integra<sup>43</sup>. É importante ressaltar nesse caso que é o Governador quem possui capacidade postulatória e não seu Estado<sup>44</sup>.

A Confederação Sindical deverá demonstrar, no momento da propositura da ação, tanto a pertinência temática quanto a obediência ao critério de representatividade adequada. Como regra, as confederações terão sua legitimidade reconhecida caso se organizem com o mínimo de três federações e estejam presentes em pelo menos três Estados (art. 535, Consolidação das Leis do Trabalho). No entanto, existe decisão na qual foi aceita a propositura por entidade sindical que tinha somente duas federações associadas, mas amplo conjunto de sindicatos presentes em diversas unidades da Federação<sup>45</sup>. Sindicatos nacionais e federações não possuem legitimidade para a propositura de ADI.

Quanto às entidades de classe de âmbito nacional, algumas observações se fazem necessárias. Inicialmente, de modo a definir o que se caracterizaria como "âmbito nacional", o Supremo Tribunal Federal utilizou o critério de presença em mais de nove Estados da Federação<sup>46</sup>, em analogia à Lei nº 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos).

---

779 AgR. Relator Ministro Celso de Mello. DJU, 11 mar. 1994. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1106>).

42 Partido político. Legitimidade ativa. Aferição no momento da sua propositura. Perda superveniente de representação parlamentar. Não desqualificação para permanecer no polo ativo da relação processual. Objetividade e indisponibilidade da ação. (ADIn2427. Relator Ministro Eros Grau. DJU, 10 nov. 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1106>).

43 STF, ADIn 2.656-SP. Relator Ministro Maurício Corrêa. DJ, 1º ago 2003.

44 BARROSO, Luis Roberto. Op. cit. 2019, p. 232.

45 STF, ADIn 4.079. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. DJe, 5 mai 2015.

46 STF, ADI 3.702, Relator Min. Dias Toffoli, 1º/6/2011. DJe, 30 ago 2011.



A entidade deve obedecer ao critério de homogeneidade, ou seja, deve reunir filiados que estejam ligados entre si pelo exercício da mesma atividade, seja essa de caráter econômico ou profissional. Por isso, conselhos formados por diversas categorias profissionais não podem propor ADI<sup>47</sup>. Com base na mesma regra, a linha decisória do Supremo se firmou no sentido de negar legitimidade a entidades cujo vínculo seja estudantil ou de promoção de direitos humanos<sup>48</sup>. As decisões do STF fixaram também o entendimento de que a entidade deve congrega toda a classe econômica ou profissional, e não apenas parcela dessa<sup>49</sup>.

Além de provar pertinência temática, ser homogênea e estar presente em pelo menos nove unidades da Federação, era entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a entidade congregasse diretamente os membros de determinada classe<sup>50</sup>. No entanto, essa compreensão foi revista, de modo que passou a ser admitido que uma associação que tivesse outra associação em sua composição ingressasse com ação direta.<sup>51</sup>

### 1.2.3. Procedimento

O procedimento relativo às ações diretas de inconstitucionalidade foi disciplinado pela Lei nº 9868 de 10 de novembro 1999, que trata ainda da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e da ação declaratória de constitucionalidade. Desde a criação da ação genérica, em 1965, o STF também passou a conformar o procedimento relativo ao controle abstrato, cujos contornos jurisprudenciais foram incorporados pelo legislador em 1999.

---

47 "No que respeita à categoria social, a Corte chegou a firmar que sua configuração impunha que os membros da entidade desenvolvessem as mesmas atividades. Entretanto, posteriormente, superou este entendimento, passando a reconhecer a possibilidade de que uma única entidade congregue os diversos segmentos de um mesmo mercado"

48 BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., 2019, p. 234; e STF, RDA, 201:114, 1995 ADIn 894, Relator Ministro Néri da Silveira.

49 STF, ADI-MC 2.203-PE, Relator Ministro Maurício Corrêa, DJU, 28 ago 2000.

50 BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., 2019, p. 235.

51 "Ação direta de inconstitucionalidade: legitimação ativa: "entidade de classe de âmbito nacional": compreensão da "associação de associações" de classe: revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal. O conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou agremiações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito. É entidade de classe de âmbito nacional – como tal legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103, IX) – aquela na qual se congregam associações regionais correspondentes a cada unidade da Federação, a fim de perseguirem, em todo o País, o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de uma determinada classe. Nesse sentido, altera o Supremo Tribunal sua jurisprudência, de modo a admitir a legitimação das 'associações de associações de classe', de âmbito nacional, para a ação direta de inconstitucionalidade." STF, ADI 3.153 AgR, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, j. 12-8-2004, P, DJ de 9-9-2005.

A petição inicial deverá indicar o dispositivo da lei ou ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações, conforme o disposto no art. 3º da Lei. Isso significa que, caso sejam apontados diversos dispositivos, as causas de pedir deverão ser detalhadas para cada um deles, a menos que se trate de fundamento único<sup>52</sup>. Apesar da necessidade de impugnação específica, trata-se da chamada “causa de pedir aberta”, ou seja, o Tribunal não ficará vinculado à causa de pedir exposta na inicial<sup>53</sup>.

Caso haja norma que, embora não especificada na inicial, guarde relação com a norma impugnada, é possível sua declaração de inconstitucionalidade por arrastamento:

O STF utiliza a expressão “arrastamento” para indicar o modo como dispositivos não expressamente impugnados na petição inicial são declarados inconstitucionais. A inconstitucionalidade por arrastamento ocorre quando determinada norma, não descrita na inicial, possui conteúdo análogo ao da que foi expressamente impugnada, ou quando a inconstitucionalidade de certa norma é consequência lógica inafastável da declaração da inconstitucionalidade daquela atacada na petição inicial. Nesse caso, bem vistas as coisas, mais do que fundamentação adequada, falta pedido de declaração de inconstitucionalidade em relação à norma.<sup>54</sup>

O parágrafo único do artigo 3º dispõe que a petição inicial deverá ser acompanhada do instrumento de procuração quando subscrita por advogado, bem como dos documentos destinados a comprovar a impugnação. Ressalte-se que o instrumento de procuração será imprescindível quando o requerente for legitimado ativo sem capacidade postulatória, como o são as entidades de classe, os partidos políticos e as confederações sindicais<sup>55</sup>.

Apesar de exigir que a procuração contenha indicação do ato específico a ser impugnado no momento da propositura, as decisões da Corte têm sido no

---

<sup>52</sup> “Se a petição inicial impugnar mais de um dispositivo, cada um deles pode ter razão específica para ser dito inconstitucional. Nesse caso, a inicial deverá apresentar os fundamentos pelos quais cada um dos dispositivos impugnados não se amolda à ordem constitucional. Caso o fundamento para a demonstração da inconstitucionalidade seja único, não obstante a autonomia de cada um dos dispositivos impugnados, obviamente basta deixar claro que o mesmo fundamento está sendo utilizado para demonstrar a inconstitucionalidade dos vários dispositivos alegados inconstitucionais.” SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Saraiva, 2017, São Paulo, 6ª Edição, p. 1201.

<sup>53</sup> “A cognição do Tribunal em sede de ação direta de inconstitucionalidade é ampla. O Plenário não fica adstrito aos fundamentos e dispositivos constitucionais trazidos na petição inicial, realizando o cotejo da norma impugnada com todo o texto constitucional. Não há falar, portanto, em argumentos não analisados pelo Plenário desta Corte, que, no citado julgamento, esgotou a questão” (AgIn 413.210-AgRg-EDcl, rel. Min. Ellen Gracie, DJ 10.12.2004)

<sup>54</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva, 2017, São Paulo, 6ª Edição, p. 1202.

<sup>55</sup> STF, ADIn 2.187-7-BA, Relator Min. Octávio Gallotti, DJU, 27 jun. 2000.

sentido de que é possível suprir sua ausência após fixação de prazo pelo relator, de modo a evitar que a ação não seja conhecida<sup>56</sup>. Além do instrumento de procuração, a inicial deverá ser acompanhada, ainda, de cópia do ato impugnado.

O artigo 4º da lei prevê que dará ensejo a indeferimento liminar pelo relator a petição inicial inepta, não fundamentada ou manifestamente improcedente. Da decisão de indeferimento liminar pelo relator, caberá agravo interno ao Plenário, de acordo com o parágrafo único do mesmo artigo. Irrecorrível, no entanto, será a decisão de indeferimento liminar se proferida pelo próprio Plenário. Cumpre ressaltar também que, uma vez proposta ação direta, não será admitida desistência (artigo 5º, Lei 9868/1999).

O STF fixou entendimento de que será considerada manifestamente improcedente ação que tenha por objeto norma já reputada constitucional pela Corte, seja em controle concreto ou abstrato. A exceção à regra poderá ser configurada caso fique demonstrado que mudanças jurídicas ou sociais relevantes possam dar ensejo à renovação do entendimento.

Caso não se configure hipótese de indeferimento liminar, deverão ser prestadas, no prazo de 30 dias, informações pelo órgão ou autoridade da qual emanou a norma (artigo 6º, Lei 9868/1999). Em seguida, serão ouvidos o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, cada um no prazo de 15 dias (artigo 8º, Lei 9868/1999).

O Advogado-Geral da União desempenhará seu papel de curador da presunção de constitucionalidade, uma vez que o art. 103 §3º da Constituição lhe confere o papel de defender a compatibilidade entre a norma-objeto e a Constituição. No entanto, o AGU não está obrigado a defender a constitucionalidade da norma impugnada caso já tenha sido proferida decisão do STF assentando a inconstitucionalidade da norma<sup>57</sup>.

Já o Procurador-Geral da República, por sua atribuição de fiscal da observância da Constituição (*custos constitutionis*), atuará apresentando parecer acerca da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma. Ressalte-se que o

---

<sup>56</sup> “1) Seguro DPVAT. Ação direta de inconstitucionalidade. Legitimidade da CNS para a propositura da presente ação. Pertinência temática da atuação da requerente com os desdobramentos das alterações promovidas pelas leis conjuradas na regulamentação do seguro DPVAT. 2) A procuração com poderes específicos para a propositura de ADI atrelada aos autos após a distribuição da ação supre a incapacidade postulatória *ab origine*. Vício sanado. (...)” STF, ADI 4350/DF, Relator Ministro Luiz Fux, DJe 3/12/2014.

<sup>57</sup> STF, ADIn 1.616-4/PE, Relator Ministro Maurício Corrêa, DJU 24 ago. 2001.

PGR deverá fazê-lo ainda que tenha sido o requerente da ação direta, podendo, inclusive, se manifestar pela constitucionalidade da norma que impugnou na petição inicial<sup>58</sup>.

Apresentadas as informações e caso o relator entenda as informações constantes nos autos como insuficientes, o §1º do artigo mencionado traz a possibilidade de requisição de informações adicionais pelo relator, bem como designação de peritos para emitir parecer ou ainda fixação de data para a oitiva de autoridades na matéria, que serão feitas no prazo de 30 dias contados da solicitação (§3º).

Em linha semelhante, o §2º estabelece que poderão ser solicitadas, pelo relator, informações dos Tribunais Superiores e dos Tribunais federais e estaduais sobre a aplicação da norma impugnada nos seus respectivos âmbitos jurisdicionais. A leitura dos artigos permite inferir que, muito embora se trate de ação de cunho objetivo, existe a possibilidade de dilação probatória em ADI, ainda que de modo restrito<sup>59</sup>.

Em regra, não é admitida intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade (art. 7º). No entanto, é contemplada a possibilidade de participação de *amicus curiae*, por meio de petição ou memorial, que será apreciada pelo relator em despacho irrecorrível (art. 7º, §2º). O entendimento firmado pelo STF na matéria é o de que a possibilidade de intervenção por *amici curiae* é possível somente até a remessa dos autos para julgamento<sup>60</sup>. Uma vez admitida, permitirá, também, a sustentação oral<sup>61</sup>.

Conforme o estabelecido pelo texto constitucional, é também de competência do STF a apreciação de pedido de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, com a finalidade de suspender a eficácia da norma impugnada. Para que seja concedida, o requerente deverá demonstrar a plausibilidade da tese jurídica de inconstitucionalidade (*fumus boni iuris*), bem como o risco de prejuízos advindos de eventual demora na tomada de decisão (*periculum*

---

<sup>58</sup> Entendimento fixado na QO-ADIn 97, Relator Min. Moreira Alves, DJU, 30 mar. 1990.

<sup>59</sup> BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., p. 259/260.

<sup>60</sup> STF, AgRg ADIn 4.071-DF, Relator Ministro Menezes Direito, Informativo STF 543/2019.

<sup>61</sup> RISTF - Art. 131. (...) § 3º Admitida a intervenção de terceiros no processo de controle concentrado de constitucionalidade, fica-lhes facultado produzir sustentação oral, aplicando-se, quando for o caso, a regra do § 2º do art. 132 deste Regimento. (Incluído pela Emenda Regimental n. 15, de 30 de março de 2004).

STF, ADIn 2.777-SP, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Informativo STF n. 349.

*in mora*). São levados ainda em consideração outros requisitos, tais como a gravidade de danos e a incerteza de sua reparação, bem como a necessidade de garantir a eficácia da ulterior decisão da causa.

A possibilidade de concessão de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade é tratada seção II da lei específica. O artigo 10 assevera que a medida cautelar poderá ser concedida após manifestação dos órgãos ou autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo, no prazo de cinco dias<sup>62</sup>, salvo em caso de excepcional urgência, em que o Tribunal poderá deferir a medida sem ouvir os órgãos responsáveis pela elaboração da norma (art. 10, §3º).

A decisão deverá ser tomada pela maioria absoluta dos membros do Tribunal (seis Ministros), observada a regra de presença de pelo menos oito Ministros na sessão<sup>63</sup>. Caso julgue indispensável, o relator poderá ouvir o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de três dias (art. 10, §1º).

O parágrafo 2º do artigo 10 abrange a possibilidade de sustentação oral pelos representantes judiciais do requerente e do requerido quando do julgamento do pedido de medida cautelar, que poderá ter preferência nas sessões do Plenário<sup>64</sup>. Caso o pedido cautelar deva ser apreciado no período de recesso ou férias<sup>65</sup>, ficará sob exame do Presidente do Tribunal<sup>66</sup>, *ad referendum* do Plenário. Nesse caso, o relator ou o próprio presidente deverá submeter a questão ao Plenário para apreciação<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

<sup>63</sup> Art. 22. L. 9868/99: A decisão sobre a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo somente será tomada se presentes na sessão pelo menos oito Ministros.

Art. 143, RISTF Parágrafo único. O *quorum* para votação de matéria constitucional e para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente, dos membros do Conselho Nacional da Magistratura e do Tribunal Superior Eleitoral é de oito Ministros.

<sup>64</sup> Art. 128, RISTF (...) § 2º O Presidente poderá dar preferência aos julgamentos nos quais os advogados devam produzir sustentação oral.

<sup>65</sup> Recesso forense: 20 de dezembro a 6 de janeiro, conforme art. 78, parágrafo 1º do Regimento Interno do STF; Férias coletivas: 2 de janeiro a 31 de janeiro e 2 de julho a 31 de julho, conforme art. 66, parágrafo 1º, da Lei Complementar nº 35/1979 e art. 78, caput, Regimento Interno do STF.

<sup>66</sup> RISTF, Art. 13. São atribuições do Presidente: (...)VIII– decidir questões urgentes nos períodos de recesso ou de férias.

<sup>67</sup> RISTF - Art. 21 São atribuições do Relator: (...) iv – submeter ao Plenário ou à Turma, nos processos da competência respectiva, medidas cautelares necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa; v – determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, *ad referendum* do Plenário ou da Turma;

A medida cautelar terá, em regra, efeitos prospectivos (*ex nunc*), sendo possível que o Tribunal decida conferir-lhe eficácia retroativa. Salvo entendimento expresso em contrário, sua concessão tornará aplicável a legislação anterior, caso exista<sup>68</sup>. A decisão liminar concessiva será dotada de efeitos vinculantes<sup>69</sup>, os quais suspendem o andamento de ações que envolvam a aplicação da norma cuja aplicação ficou suspensa<sup>70</sup>.

Uma vez decidindo pela concessão de medida cautelar para suspender a aplicação na norma impugnada, o Supremo Tribunal Federal deverá publicar a parte dispositiva da decisão no prazo de dez dias. Em seguida, o relator solicitará informações às autoridades responsáveis pela elaboração do ato, que deverão prestá-las conforme o prazo já relatado<sup>71</sup>.

Da mesma forma, poderão ser ouvidos o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, ainda que já tenham se manifestado no prazo referente à liminar. Esgotados os prazos de manifestação das autoridades das quais emanou a norma, bem como do AGU e do PGR, o artigo 9º da lei prevê que o relator procederá à elaboração do relatório, enviando cópia a todos os Ministros e pedindo dia para o julgamento.

Uma vez liberado o processo, ficará a cargo do Presidente do Tribunal selecionar aqueles que serão apreciados em sessão plenária<sup>72</sup>. Apesar dos prazos já mencionados para a coleta de informações e manifestações, o artigo 12 da Lei

---

<sup>68</sup> Art.11: (...) § 2º A concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário.

<sup>69</sup> "RECURSO EXTRAORDINÁRIO FUNDADO NO ART. 4o, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI GAÚCHA No 9.117/90, CUJA EFICÁCIA FOI SUSPENSA PELO STF NA ADI No 656. Configuração de hipótese em que se impõe a suspensão do julgamento do recurso. Diretriz fixada na oportunidade, pelo Tribunal, no sentido de que deve ser suspenso o julgamento de qualquer processo que tenha por fundamento lei ou ato estadual cuja eficácia tenha sido suspensa, por deliberação da Corte, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, até final julgamento desta. Questão de ordem acolhida." RE no 168.277/RS (Questão de Ordem), Plenário, rel. Min. Ilmar Galvão, D.J. de 29.5.1998; "Reclamação. Inadmissibilidade. Oposição contra decisão que indefere liminar em ação direta de inconstitucionalidade – ADIn. Fundamentação do indeferimento. Irrelevância. Pedido não conhecido. Agravo improvido. Revisão da jurisprudência do STF. Precedentes. Não se admite reclamação contra decisão que, em ação direta de inconstitucionalidade, indefere, sob qualquer que seja o fundamento, pedido de liminar." Rcl 3.458-AgRg, rel. Min. Cezar Peluso, DJU 23 nov. 2007.

<sup>70</sup> ADInMC 1.434-SP, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJU, 22 abr. 2003.

<sup>71</sup> Lei 9868/99: Art. 11. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo solicitar as informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção I deste Capítulo.

<sup>72</sup> Art. 143, RISTF. O Plenário, que se reúne com a presença mínima de seis Ministros, é dirigido pelo Presidente do Tribunal.

9868/1999 traz previsão de procedimento sumário para o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade:

Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

Assim, sendo requerida medida cautelar e verificando-se a existência de matéria relevante com significado especial para a ordem social e segurança jurídica, o relator poderá solicitar informações e manifestações em prazos mais céleres, de modo a submeter a questão para decisão final pelo Plenário.

Proferida a decisão de constitucionalidade ou inconstitucionalidade, mediante obtenção de maioria absoluta e em sessão com pelo menos oito Ministros (arts. 22 e 23), o artigo 25 da Lei 9868/1999 prevê que será feita comunicação ao órgão ou autoridade da qual emanou o ato. A decisão somente será passível de interposição de embargos declaratórios pelo requerente ou requerido, não sendo cabível nenhum outro recurso nem ação rescisória (art. 26). Transcorridos dez dias após o trânsito em julgado, o artigo 28 da lei determina a publicação da parte dispositiva do acórdão<sup>73</sup>.

Por se constituir enquanto julgamento acerca da validade das normas, os efeitos da decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade serão, como regra, retroativos (*ex tunc*). No entanto, caso se verifiquem razões ligadas à segurança jurídica ou de excepcional interesse social, o Tribunal poderá modular seus efeitos, decidindo que só sejam produzidos a partir do trânsito em julgado ou de outro momento – passado ou futuro - a ser fixado (art. 27). Além da modulação dos efeitos temporais, é trazida, ainda, a possibilidade de restringir os efeitos da decisão de modo a excluir grupos ou categorias de indivíduos sob os quais possa recair ônus excessivo ou insuportável<sup>74</sup>.

A decisão final é ainda dotada de eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário, bem como à Administração Pública em seus níveis federal, estadual e municipal (art. 28 par. ún. da Lei 9868/1999 e art.

---

<sup>73</sup> Art. 28. Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão.

<sup>74</sup> BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., p. 283.

102, §2º CRFB)<sup>75</sup>. Estando excluído da eficácia vinculante da decisão, o Poder Legislativo poderá voltar a produzir norma que reitere a matéria tida como inconstitucional. Nesse caso, não será cabível a figura da Reclamação ao STF, uma vez que inexistentes os efeitos vinculantes em relação ao legislador, mas sim o ajuizamento de nova ação direta.

É importante ressaltar que tanto a decisão de procedência da ação direta de inconstitucionalidade quanto a de improcedência são dotadas de efeitos vinculantes. Isso significa que a decisão proferida tem o condão de impedir, nas instâncias inferiores, discussões acerca da validade da norma, determinando a aplicação do entendimento fixado em ADI.

Além da parte dispositiva da decisão, na qual se afirma a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma, o Supremo Tribunal Federal proferiu reiteradas decisões no sentido de construir a chamada transcendência dos motivos determinantes. Esse entendimento pressupõe que não somente a decisão acerca da constitucionalidade de determinado ato normativo, mas também os fundamentos utilizados na decisão são dotados de eficácia vinculante, o que significa que as razões de decidir devem ser aplicadas por juízes e tribunais inferiores.

Em resumo, uma vez deflagrado o controle de constitucionalidade por via de ação direta, o Ministro relator poderá indeferir liminarmente a petição inicial, caso a considere inepta, não fundamentada ou manifestamente improcedente. Da decisão, caberá agravo ao Plenário.

Na hipótese não se verificar causa de indeferimento liminar e havendo pedido de medida cautelar, o relator poderá pedir dia para decisão da mesma pelo Plenário, que apreciará liminar sem audiência dos órgãos dos quais emanou a norma. No caso, eventual decisão concessiva da medida cautelar terá o condão de suspender a aplicação da norma, sendo dotada de efeitos erga omnes, vinculantes e *ex nunc*, além do efeito ripristinatório<sup>76</sup>.

Se não entender por decisão liminar imediata, o relator poderá instaurar procedimento mais célere, previsto pelo art. 12 da Lei específica, no qual serão

---

<sup>75</sup> Art. 28 (...) Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

<sup>76</sup> V. art. 11, §2º da Lei 9868/1999.



requeridas informações pelo órgão expedidor da norma em dez dias, bem como do Advogado-Geral da União e Procurador-Geral da República, cada qual com cinco dias, para posterior elaboração do relatório e pedido de dia para a apreciação da ação.

A última hipótese é a de instauração do procedimento comum da ação direta, no qual pedirá informações ao órgão do qual emanou o ato em trinta dias e abrir prazo para manifestação do Advogado-Geral da União, bem como do Procurador-Geral da República, cada qual com quinze dias. Posteriormente, o relator procederá à elaboração do relatório para posterior pedido de dia para julgamento pelo Plenário – a ser incluído em pauta pelo Presidente do Tribunal.

Por fim, iniciado o julgamento, existe a possibilidade de algum dos Ministros pedir vista para melhor analisar os autos. Nesse caso, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal determina que o Ministro deverá apresentá-los até a segunda sessão ordinária subsequente, para prosseguimento da votação<sup>77</sup>.

A partir do exposto, é possível perceber que as possibilidades legais e regimentais de atuação individual do relator da ação direta de inconstitucionalidade não abrangem decisão acerca de medida cautelar ou de mérito, que são de competência do Plenário. A única hipótese legal de decisão individual para o caso é a análise de medida cautelar pelo Presidente no período de recesso ou férias, *ad referendum* do Plenário.

Da mesma forma, se houver pedido de vista por determinado Ministro, este não poderá se estender indefinidamente, devendo o Ministro que pediu vista disponibilizar os autos para análise do Plenário até a segunda sessão ordinária subsequente. Além das normas constitucionais, legais e regimentais que informam o procedimento da ação direta, existem ainda alguns princípios relevantes para seu estudo e que guardam relação com o comportamento individual dos Ministros do STF, que serão analisados adiante.

### **1.3. Princípios relevantes para a análise**

#### **1.3.1. Princípio do Juiz Natural**

O princípio do Juiz Natural encontra previsão no inciso LIII do artigo 5º da Constituição Federal, no qual se afirma que “ninguém será sentenciado senão pela

---

<sup>77</sup> RISTF, Art. 134. Se algum dos Ministros pedir vista dos autos, deverá apresentá-los, para prosseguimento da votação, até a segunda sessão ordinária subsequente.

autoridade competente.” Em análise histórica, traz a ideia de vedação aos tribunais de exceção, percebida de forma mais relevante no âmbito do direito penal.

No entanto, o princípio é passível de análise mais detalhada. Jorge de Figueiredo Dias<sup>78</sup> defende três premissas nas quais está assentada a noção de juiz natural:

- (a) somente são órgãos jurisdicionais os instituídos pela Constituição;
- (b) ninguém pode ser julgado por órgão constituído após a ocorrência do fato;
- (c) entre os juízes pré-constituídos vigora uma ordem taxativa de competências que exclui qualquer alternativa deferida à discricionariedade de quem quer que seja.

Analisadas conjuntamente e aplicadas às Ações Diretas de Inconstitucionalidade, as premissas informam a necessidade de atentar para a competência estabelecida constitucionalmente para a apreciação das ações de controle. Em conformidade com a Constituição de 1988, é do Supremo Tribunal Federal a competência para processar e julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, bem como a competência para decidir sobre pedido de medida cautelar no bojo das mencionadas ações. Vejamos:

- Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
- I - processar e julgar, originariamente:
    - a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (...)
    - p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade.

A observância do Princípio do Juiz Natural, portanto, se traduz no atendimento a tais competências. Quando se tem em mente as previsões constitucionais, bem como as demais normas que regem o procedimento das ações diretas de inconstitucionalidade, é possível inferir que o afastamento do Plenário da apreciação de medidas cautelares configura violação ao princípio do juiz natural. Por esse motivo, torna-se uma das facetas do descompasso entre a prática individual e a previsão normativa.

---

<sup>78</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. **Direito processual penal**, v.1. Coimbra: Coimbra Editora, 1974, p. 322-323.

### 1.3.2. A Colegialidade enquanto princípio

O início dos debates teóricos mais aprofundados sobre o tema da colegialidade coincide com o período pós-edição do Código de Processo Civil de 1939, por meio do Decreto-Lei nº 1.608/1939. No primeiro trabalho publicado sobre o tema, Comentários ao Código de Processo Civil, em 1940, por Plácido e Silva, a colegialidade estava adstrita à justificação da existência do recurso e à viabilidade de revisão das falhas em sentenças<sup>79</sup>.

Após o entendimento de que eram necessários meios para a correção das decisões proferidas pelos juízes, buscava-se justificar a hierarquia e a pluralidade de julgadores que compunham o Tribunal. Segundo Carlos Vitor dos Santos, um dos argumentos era o de que a hierarquia existente entre o Tribunal e um juiz em sentido estrito era fundamentada na maior experiência e conhecimento jurídico acumulado, o que teria causa na pluralidade de magistrados:

Isto é, a pluralidade de membros reapreciando uma questão anteriormente analisada por um juiz singular, ou por um número inferior de julgadores, permitiria uma apreciação mais cuidadosa do caso, diminuindo as chances de ocorrer erros de julgamento capazes de não reconhecer, suprimir ou violar direitos e garantias.<sup>80</sup>

A segunda justificativa relevante para a colegialidade estaria associada à tentativa de trazer caráter democrático para a decisão, na qual o posicionamento da maioria prevaleceria sobre o do grupo minoritário. No entanto, a colegialidade foi entendida como princípio somente em 1963 pelo autor José Frederico Marques, que a afirmava como garantidora de maior confiança e segurança nos julgamentos do segundo grau de jurisdição<sup>81</sup>.

Em pesquisa realizada por Felipe Borring Rocha, a colegialidade enquanto princípio é invocada em diversas decisões de tribunais. Dos exemplos colacionados, alguns destacam o princípio como fundamento para impedir atos do

---

<sup>79</sup> SANTOS, Carlos Vitor Nascimento dos. **A colegialidade nos tribunais: quando uma ideologia vira dogma e o dogma, um princípio**. Revista Estudos Institucionais, v. 3, nº 1, Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017, p. 475-524, p. 480.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 481-482.

<sup>81</sup> ROCHA, Felipe Borring. **Princípio da Jurisdição Equivalente: em busca do equilíbrio entre a colegialidade e o julgamento monocrático do mérito dos recursos nos tribunais brasileiros**. Editora JusPodivm, 2019, Salvador, p.206.

relator que não submete determinada questão ao respectivo órgão colegiado<sup>82</sup>. Veja-se um dos casos:

"As decisões judiciais nos Tribunais, como regra, deverão ser proferidas por seus órgãos colegiados. Os princípios da celeridade e economia processual apontam as hipóteses em que os recursos podem receber decisões monocráticas do relator, que age como delegado do órgão colegiado. Por isso que é defeso ao relator suprimir da apreciação colegiada, por mais inadmissível que sejam as fundamentações do recurso interposto." (STJ – Resp 108.4437/RJ – 1ª Turma – Rel. Min. Luiz Fux, j. em 12/5/2009)

Conforme elucidado pelo autor, a colegialidade não está restrita ao âmbito recursal, aplicando-se também às ações de competência originária de tribunais, como é o caso das ADI's. Em suas palavras:

Destarte, o princípio da colegialidade representaria uma característica da estrutura dos tribunais que se materializaria numa regra geral de competência funcional. Em outras palavras, o princípio da colegialidade serviria de fundamento para se afirmar que a primazia para o julgamento das causas nos tribunais pertence ao colegiado e que a sua violação implicaria no desvirtuamento do juiz natural e, por conseguinte, do devido processo legal.

Sendo assim, o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade deve ser permeado pela observância da colegialidade enquanto regra geral no âmbito dos tribunais, decorrente do Princípio Constitucional do Juiz Natural. Apesar disso, não se defende aqui que os órgãos colegiados devam decidir acerca de todos os atos processuais ocorridos em sua instância.

A tomada de decisões de forma monocrática, nos casos previstos em lei ou diante da prevalência de princípios tais como a celeridade processual, pode ser necessária de modo que o relator consiga melhor conduzir o processo. Importante destacar, no entanto, que tais normas legais e princípios não poderão prevalecer diante dos preceitos constitucionais.

No que tange às ações diretas de inconstitucionalidade, o atendimento à colegialidade se coaduna com os dispositivos normativos específicos, na medida em que estes atribuem ao colegiado a apreciação das decisões que suspendam o andamento de processos ou a aplicação de normas.

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 207 – 210.

### 1.3.3. A Reserva de Plenário

A cláusula da Reserva de Plenário está prevista no artigo 97 da Constituição Federal, cujo texto determina que “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”. Em outras palavras, havendo arguição de inconstitucionalidade no âmbito de Tribunais, esta deve ser direcionada para o Plenário do Tribunal ou para seu Órgão Especial.

Daí decorre que os órgãos fracionários dos Tribunais não podem decidir a questão constitucional em si, mas somente reconhecê-la para o posterior encaminhamento ao Tribunal Pleno. Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante 10, segundo a qual “viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de Tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”.

O espectro de limitações encontra um de seus fundamentos na presunção de constitucionalidade das normas, que só poderá ser afastada por quórum específico de maioria absoluta. Apesar de ser mencionada com mais frequência no estudo do controle incidental de constitucionalidade, a cláusula é aplicável ao caso do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Conforme já verificado quando do estudo de seu procedimento, a única hipótese que configura exceção à cláusula da Reserva de Plenário é a de apreciação de pedido de medida cautelar durante o período de recesso<sup>83</sup>, prevista no artigo 10 da Lei nº 9868/1999. Nesse caso, a decisão sobre medida cautelar suspensiva será tomada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e submetida ao Plenário pelo relator ou pelo próprio Presidente logo após o término do período de recesso<sup>84</sup>.

Para além da mencionada hipótese, a análise aponta para a possibilidade de decisão somente pelo Plenário, tendo em vista a inexistência de parâmetros legais ou constitucionais que autorizem a decisão monocrática nos demais casos.

---

<sup>83</sup> Importante observar que a palavra "recesso" deve ser entendida em seu sentido mais amplo, de modo a abarcar tanto o recesso em sentido estrito quanto as férias forenses. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1077.

<sup>84</sup> RISTF, arts. 21, IV e V.

### 1.3.4. O Princípio da Oralidade

Frequentemente associado ao estudo dos recursos, o princípio da oralidade se traduz na possibilidade – e, em alguns casos, predominância – da prática de atos processuais de forma oral. Conforme ensina Marcelo Pereira de Almeida:

Atualmente, não se aceita mais a oralidade com este sentido meramente formal, mas sim o de que em qualquer processo o juiz tem de estar sempre aberto a instaurar um diálogo humano, que se dá pela palavra oral, pois esta é o modo mais perfeito de comunicação, e, portanto, aquele que se pode efetivamente assegurar o contraditório participativo, assegura o direito das partes de influir eficazmente nas decisões<sup>85</sup>.

Assim, o princípio da oralidade se afigura enquanto um corolário do princípio do contraditório, o qual pressupõe a possibilidade de colaboração efetiva das partes para a formação do convencimento judicial. No caso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, apesar de sua natureza objetiva, o princípio é igualmente relevante.

Em seu procedimento, a oralidade está presente na possibilidade de sustentação oral daqueles que a compõem, seja na qualidade de requerente, requerido ou de *amicus curiae*. Ressalte-se que a possibilidade de sustentação oral pelo requerente e pelas autoridades das quais emanou o ato questionado existe ainda quanto ao julgamento do pedido de medida cautelar, conforme o previsto no artigo 10 §2º da Lei 9868/1999, que pode ser mitigada somente em caso de excepcional urgência.

No caso específico das ações de controle normativo, o procedimento também traduz um de seus aspectos democráticos. A possibilidade de sustentação oral nas sessões de julgamento confere aos participantes a possibilidade de influenciar o convencimento dos magistrados. Daí decorre que eventual decisão tomada monocraticamente tem como resultado a supressão de qualquer possibilidade de sustentação oral, em especial uma que venha a ter reflexos na concessão ou não de medida cautelar.

---

<sup>85</sup> ALMEIDA, Marcelo Pereira de. **Mitigação da oralidade – Contraditório influente – Exacerbação dos poderes do relator nos julgamentos monocráticos**. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Vol. IX, p. 490.

#### 1.4. Os Ministros como atores de veto

Com o intuito de verificar o funcionamento das instituições políticas, bem como a forma que exercem influência sobre determinado governo, George Tsebelis faz uso da categoria dos atores de veto<sup>86</sup>. Segundo ele, para que se tome determinada decisão política - de modo a alterar o estado de coisas existente até então - será necessária a concordância de todos os atores de veto que fazem parte de determinado sistema político. Disto, decorre que um ator de veto – seja individual ou coletivo<sup>87</sup> - é aquele cuja aprovação é indispensável para que se altere o *status quo*<sup>88</sup>.

O autor busca demonstrar em que medida a estabilidade política em um sistema é influenciada por três principais fatores: o número de atores de veto, ou seja, o número de atores necessários para que se tome determinada decisão; a distância ideológica entre os atores de veto; e, no caso dos atores de veto coletivos, sua homogeneidade interna<sup>89</sup>. Em síntese, argumenta que, quanto maior o número de agentes de veto, bem como quanto maior sua distância ideológica e menor a homogeneidade interna, mais difícil será a alteração do *status quo*.

Primeiramente, o maior número de agentes de veto torna mais dificultosa a alteração do *status quo* pois significa que mais atores terão que concordar para a tomada de determinada decisão política. Da mesma forma, o afastamento entre suas respectivas posições ideológicas faz com que a interseção de seu universo de preferências – chamada por Tsebelis de conjunto ganhador – seja estreita ou nula. Em terceiro lugar, a heterogeneidade interna a atores de veto coletivos faz com que sua confluência decisória torne-se mais difícil, colaborando para a estabilidade política do sistema.

Ao tratar do Poder Judiciário, Tsebelis afirma que este não se constituiria enquanto um ator de veto quando realizasse apenas interpretações normativas, já

---

<sup>86</sup> Aqui, também chamados agentes de veto ou, originalmente, *veto players*.

<sup>87</sup> "(...) Podemos analisar situações em que os jogadores veto são pessoas (como o presidente dos Estados Unidos), ou eles têm maiorias monolíticas (como um partido comunista) ou decidem por unanimidade (como o parlamento polonês do início do século XVIII). No entanto, essas situações são incomuns. Muitas vezes, a tomada de decisão implica a participação de algum jogador com veto coletivo, como um comitê, um partido ou um parlamento." TSEBELIS, George. **Jogadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas**. México: Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 50 (tradução livre).

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>89</sup> BROUARD, Silvain; HÖNNIGE, Christoph. **Constitutional Courts as Veto Players: Lessons from the United States, France and Germany**. *European Journal of Political Research*, v. 56, 2017, p. 4. Disponível em: <http://www.sciencespo.fr/liepp/sites/sciencespo.fr.liepp/files/Article%20Brouard%20et%20Honnige.pdf>.

que estas poderiam ser superadas legislativamente. No entanto, a lógica não se aplicaria quando se está diante de cortes constitucionais, uma vez que a estas é dado o poder de tornar nula determinada norma elaborada pelo Poder Legislativo.

Apesar de considerar cortes constitucionais como agentes com poder de veto, Tsebelis aponta que esse poder acaba por ser, na maioria das vezes, absorvido pelo de outros atores. Isto ocorre, principalmente, quando se tem em vista o processo de nomeação dos juízes que compõem as cortes<sup>90</sup>.

Se, por exemplo, os juízes de uma corte constitucional são escolhidos livremente pelo presidente de determinado país, este buscará nomear aqueles cujas possíveis escolhas estejam dentro de seu universo de preferências. Assim, a coincidência – ou a superposição – dos dois conjuntos de preferências faz com que o segundo deles não cause impacto relevante.

A teoria da absorção, no que concerne às cortes constitucionais, foi questionada pelos autores Sylvain Brouard e Christoph Hönnige, com base em três argumentos principais. O primeiro deles é no sentido de que nem todas as cortes constitucionais têm seus juízes indicados por outros atores de veto, o que resulta no fato de que nem todos têm, necessariamente, seu universo de preferências aproximado ou coincidente com o de outro agente de veto.

No caso brasileiro, poderia-se argumentar que a escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal<sup>91</sup> possui maior potencial de ensejar absorção dos poderes de veto, tendo em vista que o processo envolve indicação e nomeação pelo Presidente da República, após aprovação pela maioria dos membros do Senado Federal, ambos considerados atores de veto no campo político.

O artigo 101 de Constituição<sup>92</sup> traz a previsão dos requisitos de notório saber jurídico e reputação ilibada, bem como aponta que os Ministros serão escolhidos dentre cidadãos que tenham entre trinta e cinco e sessenta e cinco anos de idade. Com a exceção do último, é possível perceber que os critérios constitucionais são dotados de pouca objetividade, o que pode ser interpretado

---

<sup>90</sup> TSEBELIS, George, *op. cit.*, p. 291.

<sup>91</sup> Apesar da compreensão de que o Supremo Tribunal Federal não se constitui estritamente enquanto Corte Constitucional, adota-se a análise do tema de atores de veto feita a partir de tal faceta, tendo em vista estar nela inserido o objeto principal do trabalho.

<sup>92</sup> Art. 101. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.



como favorecedor da ampliação do espectro de escolha política e, em certa medida, da absorção apontada por Tsebelis.

No entanto, é necessário ter em vista duas possibilidades. A primeira, de que os atores de veto responsáveis pela escolha dos juízes poderiam falhar em aferir o universo de preferência dos candidatos. A segundo – ainda que se considere remota – de que, mesmo aferindo com precisão as propensões dos candidatos, optariam por elegê-los somente com base no critério ideológico-político. Isto sem considerar a possibilidade de que as preferências dos escolhidos mudem de forma significativa ao longo do tempo.

O segundo argumento elencado pelos autores é o de que, ainda com a escolha de todos os magistrados por agentes de veto, os padrões de mudanças nos governos permitem que cortes constitucionais escapem à absorção defendida por Tsebelis. Um exemplo no contexto brasileiro é a diferença de duração entre o mandato do Presidente e o tempo médio de permanência dos Ministros na Corte.

Ao considerarmos a composição atual do Supremo Tribunal Federal e tomando como base a data de fechamento do presente trabalho<sup>93</sup>, o tempo médio de permanência dos Ministros na Corte é de 13,25 anos, ou seja, mais extenso que a duração dos mandatos dos cargos políticos daqueles que os escolhem.

Tabela 1 - Tempo de permanência dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (composição de dezembro/2019)

| Ministro                            | Data da posse | Tempo de permanência no STF |
|-------------------------------------|---------------|-----------------------------|
| Ministro Dias Toffoli - Presidente  | 23/10/2009    | 10,19                       |
| Ministro Luiz Fux - Vice-Presidente | 03/03/2011    | 8,84                        |
| Ministro Celso de Mello - Decano    | 17/08/1989    | 30,39                       |
| Ministro Marco Aurélio              | 13/06/1990    | 29,57                       |
| Ministro Gilmar Mendes              | 20/06/2002    | 17,54                       |
| Ministro Ricardo Lewandowski        | 16/03/2006    | 13,80                       |
| Ministra Cármen Lúcia               | 21/06/2006    | 13,54                       |
| Ministra Rosa Weber                 | 19/12/2011    | 8,04                        |
| Ministro Roberto Barroso            | 26/06/2013    | 6,52                        |
| Ministro Edson Fachin               | 16/06/2015    | 4,55                        |
| Ministro Alexandre de Moraes        | 22/03/2017    | 2,78                        |

<sup>93</sup> Considerou-se, para fins de verificação da composição e tempo de permanência, a data de 31/12/2019.

---

**Tempo médio de permanência até o fechamento do trabalho**

**13,25**

---

Fonte: Supremo Tribunal Federal

Caso, por outro lado, seja considerada a data estimada de permanência dos Ministros no cargo tomando como base sua aposentadoria compulsória, o tempo médio sobe para 23,37 anos.

**Tabela 2 - Tempo estimado de permanência dos Ministros do Supremo Tribunal Federal até a data de aposentadoria compulsória**

| Ministro                            | Data de nascimento | Data da posse | Data - aposentadoria compulsória | Tempo estimado de permanência no STF |
|-------------------------------------|--------------------|---------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| Ministro Dias Toffoli - Presidente  | 15/11/1967         | 23/10/2009    | 15/11/2042                       | 33,08                                |
| Ministro Luiz Fux - Vice-Presidente | 26/04/1953         | 03/03/2011    | 26/04/2028                       | 17,16                                |
| Ministro Celso de Mello - Decano    | 01/11/1945         | 17/08/1989    | 01/11/2020                       | 31,23                                |
| Ministro Marco Aurélio              | 12/07/1946         | 13/06/1990    | 12/07/2021                       | 31,10                                |
| Ministro Gilmar Mendes              | 30/12/1955         | 20/06/2002    | 30/12/2030                       | 28,55                                |
| Ministro Ricardo Lewandowski        | 11/05/1948         | 16/03/2006    | 11/05/2023                       | 17,16                                |
| Ministra Cármen Lúcia               | 19/04/1954         | 21/06/2006    | 19/04/2029                       | 22,84                                |
| Ministra Rosa Weber                 | 02/10/1948         | 19/12/2011    | 02/10/2023                       | 11,79                                |
| Ministro Roberto Barroso            | 11/03/1958         | 26/06/2013    | 11/03/2033                       | 19,72                                |
| Ministro Edson Fachin               | 08/02/1958         | 16/06/2015    | 08/02/2033                       | 17,66                                |
| Ministro Alexandre de Moraes        | 13/12/1968         | 22/03/2017    | 13/12/2043                       | 26,75                                |

**Tempo médio de permanência**

**23,37**

---

Fonte: Supremo Tribunal Federal

Da mesma forma, a alternância de maiorias legislativas e orientações políticas no cargo presidencial também faz com que uma mesma composição da Corte possa se constituir mais fortemente enquanto um ator de veto de acordo com o período político. Desde 1988, o Supremo Tribunal Federal teve Ministros indicados pelos Presidentes José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. Com a alternância política, é possível inferir que os Ministros passaram pelas experiências

de aproximação e afastamento entre suas tendências decisórias e o universo de preferências daqueles que ocupavam a cúpula do Poder Executivo.

O último argumento apontado por Brouard e Hönnige é o de que os diferentes procedimentos legislativos dentro de um mesmo sistema podem fazer com que a absorção deixe de ocorrer. Dentre outros exemplos, citam as especificidades do procedimento das emendas constitucionais e a mudança na simetria entre Câmaras de acordo com cada procedimento legislativo<sup>94</sup>.

Melhor explicando: imagine-se um cenário em que há dois partidos de esquerda (A e B), uma Corte centrista (C) e uma casa legislativa (D), cuja maioria seja controlada por um partido de direita. O panorama pode ser representado por uma linha em que A e B estejam próximos à esquerda, C no centro e D à direita. No caso, a absorção de C pode ocorrer ou não conforme o procedimento previsto.

Na hipótese de um procedimento legislativo  $X_1$  em que D não seja um ator de veto, a Corte não será absorvida pelo espectro dos atores de veto A e B, pois estará mais à direita de seu posicionamento. O conjunto ganhador, então, será formado pela interseção do universo de preferências de C com os de A e B; esse mesmo conjunto ganhador estará posicionado em um ponto da linha entre A, B e C.

No entanto, imaginando-se o procedimento legislativo  $X_2$ , no qual tanto A, B e C quanto D sejam atores relevantes para o desfecho, a Corte estará diante de cenário de absorção<sup>95</sup>. Isto porque, em se considerando o conjunto ganhador resultante da sobreposição dos universos de preferências de A, B, C e D, este tenderá ao centro da linha, de mesma forma que se daria com a interseção dos universos de preferência atinentes a A, B e D. A presença da corte C, nesse caso, é absorvida pela existência de outros atores de veto envolvidos no procedimento<sup>96</sup>.

Com base nos três argumentos expostos, os autores Brouard e Hönnige demonstram que as Cortes Constitucionais – assim como as Supremas Cortes que

---

<sup>94</sup> "A noção de simetria está relacionada aos poderes constitucionais que cada Casa Legislativa detém, sendo considerados bicameralismos simétricos os casos em que ambas as Câmaras possuem igual, ou semelhante, poder de intervenção no processo legislativo."

RUBIATTI, Bruno de Castro. **Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 23, Brasília, maio – agosto de 2017, pp. 35 -74. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n23/2178-4884-rbcpol-23-00035.pdf>.

p. 39-40.

<sup>95</sup> BROUARD, Silvain; HÖNNIGE, Christoph. *Op. cit.*, p.7.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p.5.

realizam o controle de constitucionalidade<sup>97</sup> – podem sim se constituir enquanto atores de veto relevantes. Todavia, o tema do presente trabalho exige um passo adiante.

Mais do que ter em mente o Supremo Tribunal Federal brasileiro como um ator coletivo com poder de veto, o tema da monocratização envolve atentar para a capacidade de seus Ministros – individualmente considerados – de agirem enquanto atores de veto internos ao Tribunal, como se buscará demonstrar no capítulo a seguir.

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, p.1.

## **CAPÍTULO 2: O COMPORTAMENTO INDIVIDUAL DOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

### **2.1. O Supremo Individual: considerações iniciais**

Adentrando mais especificamente no objeto do trabalho, vale fazer alguns esclarecimentos acerca das diferentes formas de manifestação do comportamento individual dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. A categorização do assunto é feita, principalmente, no artigo intitulado "Ministrocracia", escrito pelos professores Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro.

Introdutoriamente, os autores expõem as três diferentes maneiras de atuação dos integrantes de tribunais que interferem na dinâmica política. São elas as sinalizações públicas, a definição de agenda e a tomada de decisão. Tais mecanismos pressupõe a possibilidade de exercício coletivo ou individual. Coletivo, quando só puder ser concretizado de forma colegiada; individual, quando a atuação de um só Ministro for suficiente para sua efetivação.

O exercício individual de tais poderes pode também ser classificado enquanto centralizado ou descentralizado. Centralizado, quando sua prática estiver vinculada a um papel institucional fixo, *"conhecida de antemão na arquitetura da instituição e válida para um grande conjunto de casos, como a de presidente do Tribunal"*<sup>98</sup>; descentralizado, quando puder ser praticado - ao menos em princípio - por qualquer Ministro do Tribunal.

Como já elucidado no capítulo anterior, o alargamento de suas vias de acesso, somado à ampliação do escopo do controle de constitucionalidade e às garantias institucionais fez com que o Supremo Tribunal Federal se tornasse um ator de veto ainda mais forte dentro do campo político. Como consequência, cada um de seus integrantes assume papel proporcionalmente relevante, potencializado pelas possibilidades de atuação individual, a serem detalhadas a seguir.

Neste capítulo, será dado especial enfoque às duas primeiras formas de comportamento individual acima mencionadas, quais sejam, as sinalizações públicas e aquelas relacionadas à definição de agenda.

---

<sup>98</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Ministrocracia: O Supremo Tribunal Individual e o processo democrático brasileiro**. Novos Estudos, CEBRAP, v. 37, n 1, jan-abr, 2018, p. 15.

### 2.1.1. Sinalizações de preferências

A primeira forma de comportamento individual da qual um Ministro pode fazer uso é a sinalização de preferências, isto é, a possibilidade de manifestação pública acerca de determinado posicionamento. Em outras palavras, consiste no pronunciamento relativo a um dos casos sob a análise do Tribunal ou, ainda, sobre questões políticas importantes, demonstrando propensão a acolher determinada linha argumentativa ou decidir em sentido específico<sup>99</sup>.

A relevância dessa forma de interferência individual repousa no fato de que o Supremo Tribunal Federal se constitui enquanto um ator de veto com expressão no cenário político brasileiro. Por conseguinte, prospecções relativas às decisões a serem tomadas pelo Tribunal geram impacto significativo nos atores políticos que o cercam.

Diante da crença em decisão judicial futura sobre determinado tema, algumas formas de atuação estratégica podem ser colocadas em prática. É possível, por exemplo, que um legitimado a atuar perante o Tribunal escolha levar – ou deixar de levar – determinada causa à sua apreciação com base na convicção de que a decisão poderia ser neste ou aquele sentido.

Esse tipo de sinalização pública pode, sob um foco de análise, manifestar uma prerrogativa individual centralizada no papel do Presidente do Tribunal, quando se tem em mente manifestações oficiais como os discursos de abertura do ano judiciário<sup>100</sup>. Além das ocasiões oficiais, o Presidente do Tribunal também é provido de uma atenção pública vinculada ao cargo, o que pode significar mais oportunidades de fala ou até maior peso do que é veiculado.

No entanto, é possível afirmar que as sinalizações públicas de preferência formam um mecanismo individual descentralizado, tendo em vista que podem ser mobilizadas por qualquer dos membros do Tribunal. Na prática, as manifestações variam de comentários pontuais sobre determinado caso até críticas severas aos atos de colegas<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> “Ministros criticam PEC que autoriza Legislativo a vetar decisões do STF”, **G1**, 24 de abril de 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/04/Ministros-criticam-pec-que-autoriza-legislativo-vetar-decisoes-do-stf.html>.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p.22.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 22.

Não obstante a existência de limitações legais<sup>102</sup>, a conduta individual de manifestações na imprensa parece ser praticada de modo informal, sem que haja limites ou consequências negativas que a embarcem<sup>103</sup>. A partir dessa realidade, percebem-se ao menos duas deduções plausíveis.

A primeira, de que qualquer manifestação pelos Ministros – por menor que seja seu alcance aparente – pode dar azo à atuação estratégica dos atores que compõem o conjunto de veto ao redor do Tribunal. Isto, ressalte-se, ainda que sua declaração seja insincera ou venha a se transformar em momento posterior.

A segunda, de que a aparente aceitação do comportamento pelos pares, agregada à inconcretude de potenciais restrições legais, torna possível a utilização dos veículos midiáticos de forma estratégica por determinado Ministro, o que lhe traz ingerência ainda maior sobre as questões que lhe cercam. Aqui, a conduta passaria a caracterizar influência consciente e mais poderosa sobre o processo político<sup>104</sup>.

De modo a compreender o funcionamento do mecanismo, alguns exemplos podem ser verificados, especialmente tendo em vista a potencial propositura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Um deles estaria nos comentários feitos por alguns dos Ministros quanto a propostas de convocação de nova Assembleia Constituinte, aventadas por candidatos no período de campanha para as eleições presidenciais de 2018.

Defendendo a estabilidade da Constituição e os valores a ela intrínsecos, alguns dos Ministros se posicionaram contrariamente à ideia de Assembleias Constituintes, ainda que pontuais. O Ministro Gilmar Mendes atentou para os riscos ligados à convocação para a reforma do texto constitucional:

"Você para a vida do País para isso. Ainda que fosse localizada, certamente seria um conceito muito amplo, e todo mundo: 'vamos colocar mais esta emenda'. E assim por diante. Pode até haver repactuação de direitos, como está havendo na discussão sobre a Previdência Social, mas dentro de um

---

<sup>102</sup> Vide item final do capítulo 2.

<sup>103</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **O Supremo individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político.** *Direito, Estado e Sociedade*, n. 46, p. 121-155, 2015, p. 134.

<sup>104</sup> É importante ressaltar, neste ponto, que não se deixa de levar em consideração o fato de que os Ministros do Supremo Tribunal Federal – da mesma forma que os demais juízes - exercem papel de inegável carga política, mais facilmente percebida quando se tem em mente o controle de constitucionalidade. No entanto, o que se tem percebido é uma tendência ao distanciamento das limitações legais e constitucionais ao seu desempenho.

contexto controlado. Então isso precisa ser feito com muito cuidado sob pena de piorar. Há perigo de piorar? Sim."<sup>105</sup>

Os comentários têm o condão de desencadear algumas atitudes estratégicas. Uma delas seria a de não convocação – ou não convocação imediata - de Assembleia pelos demais atores políticos, de modo a evitar tensões entre os Poderes. Outra conduta possível seria conformar o procedimento e o conteúdo das reformas que seriam feitas no texto constitucional a partir das críticas recebidas. É fato que existe a possibilidade de não adoção de comportamento estratégico algum por parte dos interessados, ainda que remota.

Outro exemplo foi trabalhado pelos autores já citados e se deu a partir da elaboração da Proposta de Emenda à Constituição nº 33/2011<sup>106</sup>. Dentre outras mudanças, a proposta previa que as decisões do Supremo Tribunal Federal que declarassem a inconstitucionalidade de emendas à Constituição com base em violação de cláusulas pétreas poderiam ser derrubadas por aprovação popular, cuja consulta seria convocada pelo Congresso. Além disso, a maioria necessária para declarar norma inconstitucional passaria a ser de 4/5<sup>107</sup>.

Em sua justificativa, o deputado proponente Nazareno Fonteles abordou o crescimento do papel político do Judiciário em detrimento do Poder Legislativo. Mencionou, entre outros tópicos, o ativismo judicial e a judicialização da política:

O fato é que, em prejuízo da democracia, a hipertrofia do Poder Judiciário vem deslocando boa parte do debate de questões relevantes do Legislativo para o Judiciário. Disso são exemplos a questão das ações afirmativas baseadas em cotas raciais, a questão das células tronco e tantas outras. As decisões proferidas nesses casos carecerão de legitimidade democrática porque não passaram pelo exame do Congresso Nacional. Estamos, de fato, diante de um risco para legitimidade democrática em nosso país. Há muito o STF deixou de ser um legislador negativo, e passou a ser um legislador positivo. E diga-se, sem legitimidade eleitoral. O certo é que o Supremo vem se tornando um superlegislativo<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> "Gilmar Mendes diz que sente repulsa por qualquer ideia de constituinte: na avaliação do Ministro, a atual Constituição fortaleceu a democracia e merece ser valorizada" **Exame**, 3 de outubro de 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/gilmar-mendes-diz-que-sente-repulsa-por-qualquer-ideia-de-constituente/>, acesso em 27 de janeiro de 2020; "Ministros do STF criticam propostas de nova Assembleia Constituinte", *Agência Brasil*, 3 de outubro de 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-10/Ministros-do-stf-criticam-propostas-de-nova-assembleia-constituente>, acesso em 27 de janeiro de 2020.

<sup>106</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **O Supremo individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político**. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 46, p. 121-155, 2015, p. 133.

<sup>107</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Op. cit.*, 2015, p. 134.

<sup>108</sup> Os detalhes da proposta podem ser conferidos por meio do link: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=503667>.



Diante da latente chance de redução do poder político do Tribunal, os Ministros destacaram a inconstitucionalidade da medida. Após a aprovação da proposta pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, o Ministro Marco Aurélio afirmou que seu conteúdo feria a cláusula pétreia da separação de poderes, enquanto o Ministro Gilmar Mendes remeteu a uma previsão da Constituição de 1937, segundo a qual o Presidente da República poderia cassar decisões do Supremo.

Conforme destacam os autores Leandro Molhado e Diego Werneck, tal comportamento não foi generalizado entre os Ministros. O Presidente do Supremo Tribunal Federal à época, Ministro Ricardo Lewandowski escolheu não se manifestar sobre o tema, afirmando que somente o faria se fosse o caso de análise da questão pelo STF<sup>109</sup>.

Depois de requerimentos de retirada de assinatura por parte de deputados federais e, não tendo preenchido os requisitos necessários para continuar em tramitação, a Proposta de Emenda à Constituição nº 33 de 2011 foi arquivada em 31 de janeiro de 2015, com base no artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>110</sup>. Não é possível determinar com precisão as causas que levaram à sua perda de força, mas as antecipações de posicionamentos por alguns dos Ministros do Supremo Tribunal Federal concederam material de cálculo estratégico aos atores interessados.

### 2.1.2. Poder de agenda

Para além das sinalizações que os juízes - e, para a descrição aqui realizada, os Ministros - podem fazer ao universo midiático externo, existem formas de atuação que têm repercussões internas e mais diretas para o Tribunal. Dentre

---

<sup>109</sup> "Ministros criticam submeter decisões do STF ao Congresso", **Consultor Jurídico**, 24 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-abr-24/Ministros-criticam-pec-submete-decisoes-stf-congresso>>, acesso dia 27 de janeiro de 2020.

<sup>110</sup> Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

elas, a ingerência individual dos Ministros na definição de agenda da Corte é temática de especial relevância.

Isto porque a capacidade de decidir ou interferir na escolha do momento em que um caso será levado a julgamento faz com que determinado Ministro gere impactos expressivos na percepção e comportamento de outros agentes políticos de veto. Mais do que isso, o mecanismo também permite que um caso seja subitamente retirado de pauta, de tal modo que seja possível escolher quando voltará a submetê-lo ao colegiado.

Um dos potenciais efeitos do mecanismo e um exemplo da importância do decurso do tempo são melhor descritos pela autora Fabiana Luci de Oliveira, ao analisar a apreciação das Ações Diretas de Inconstitucionalidade entre 1999 e 2006<sup>111</sup>. Em suas palavras, "mais do que o governo em questão, o que influencia as decisões é o *timing* de julgamento, ou seja, as ações julgadas no mesmo governo de origem das normas (governo de distribuição) têm proporcionalmente chances menores de serem deferidas." O nexos entre o momento de decisão e seu conteúdo também pode ser demonstrado por outros fatores<sup>112</sup>:

Quaisquer que sejam os mecanismos utilizados pelo Tribunal para definir o que decidirá, modular o *timing* de uma decisão pode afetar o seu próprio resultado de ao menos três maneiras não excludentes: 1. alterando o contexto político de tomada de decisão e, com isso, a probabilidade de reação ou retaliação de partes derrotadas; 2. Interagindo com os mecanismos de indicação para o Tribunal, fazendo com que uma composição diferente (possivelmente com preferências diferentes) venha a decidir a questão; 3. por meio do simples silêncio judicial, produzindo fatos consumados e aumentando assim os custos de uma decisão judicial futura que contrarie esses fatos.

Sem desconsiderar os mecanismos formais que um Tribunal pode ter ao decidir qual caso julgar, a informalidade pode ter repercussões de igual intensidade. Um exemplo pode ser percebido na existência ou não de prazo para que um Tribunal decida determinado caso – ou, ao menos, decida se o caso de fato será apreciado, como é o caso da Suprema Corte dos Estados Unidos<sup>113</sup>.

Além de não existir prazo para a apreciação dos casos que chegam ao Supremo Tribunal Federal, não foram percebidos, até hoje, mecanismos informais

---

<sup>111</sup> OLIVEIRA, Fabiana Luci. "Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula". Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 27, n. 80, pp. 89–254, 2012.

<sup>112</sup> *Idem.*

<sup>113</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Op. cit.*, 2018, p. 18.

que pressionem ou vinculem o Tribunal de modo a solucionar determinada questão. Tal fator permite, na prática, ampla liberdade de escolha entre o silêncio absoluto e o melhor momento para a efetiva tomada de decisão.

Quando se cuida da definição de agenda e efetivo julgamento de uma ação pelo Plenário<sup>114</sup>, alguns passos são necessários. O primeiro traduz uma alocação de poder individual descentralizada, a liberação do caso pelo relator<sup>115</sup>. O segundo passo é o de que, uma vez elaborado o relatório e liberado o caso pelo Ministro ao qual foi distribuído, o Presidente o inclua em pauta. Tem-se, portanto, um poder individual centralizado. Mas as duas etapas anteriores somente convergirão para a efetiva decisão pelo Plenário caso nenhum dos Ministros interrompa a apreciação por meio de um pedido de vista.

Essa forma de alocação individual descentralizada é tratada pelo Regimento Interno do Tribunal, mais especificamente em seu artigo 134. Nele, é determinada a devolução do processo para apreciação até a segunda sessão ordinária subsequente. Levando-se em consideração que as sessões ordinárias costumam ser agendadas com periodicidade semanal, o prazo acaba por ser de duas semanas.

Muito embora haja prazo regimental e, tal como ocorre com as sinalizações públicas, não foram observadas até hoje limitações práticas ou constrangimentos aos Ministros que incorram na conduta, o que confere amplo espaço de liberdade para a atuação individual na retirada e liberação de determinada ação para julgamento.

É importante frisar também que, além de ser possível fixar o *timing* de decisão, a possibilidade de qualquer Ministro do STF interromper a apreciação de determinado caso por meio dos pedidos de vista é somada às chances de atuação estratégica do relator ou do Presidente do Tribunal em simplesmente não pedir dia para julgamento ou não incluir o caso em pauta, o que acaba por resultar em verdadeiro silêncio institucional.

---

<sup>114</sup> Como a análise tem foco no controle concentrado de constitucionalidade, faz-se referência constante aos Ministros frente ao Plenário, bem como aos atos processuais que compõem o procedimento de apreciação das ADI's. No entanto, não se pretende afirmar que os sintomas do comportamento individual dos Ministros somente pode ser percebido nessas ações.

<sup>115</sup> RISTF, Art. 21. São atribuições do Relator: (...) X – pedir dia para julgamento dos feitos nos quais estiver habilitado a proferir voto, ou passá-los ao Revisor, com o relatório, se for o caso;

A partir da conferência de planilha disponibilizada no portal do Supremo Tribunal Federal, foi possível verificar o tempo médio de duração do período de vista por Ministro. A planilha contém dados de todos os processos dos quais tenha tido pedido ou devolução de vista<sup>116</sup>. A partir das informações, foi calculada a diferença entre a data do pedido e a data da devolução de vista para cada Ministro. Para os casos sem devolução até 31/12/2019, foi calculada a diferença, em dias, do pedido de vista até a data referida.

Importante observar que, de modo geral, o nome indicado na coluna "vista" é o nome do Ministro que efetivamente realizou o pedido de vista. No entanto, o nome pode ser indicativo do Ministro sob cuja vista esteja o caso, em virtude de pedido anterior ao seu ingresso na Corte. Em outras palavras, é possível que um Ministro peça vista e não o devolva até deixar de integrar o STF, hipótese na qual constará vista do Ministro que assumiu seu acervo.

Considerando os processos com autos já devolvidos<sup>117</sup> e levando-se em conta somente os dados relativos aos Ministros da composição atual, a média de tempo que um Ministro retira um caso do Plenário sob vista é de 2,03 anos (741 dias). Dentre os processos cujos autos não foram devolvidos, a média diminui para 1,08 ano (396 dias)<sup>118</sup>.

Se recortarmos os pedidos de vista referentes somente às Ações Diretas de Inconstitucionalidade, é possível perceber que sete dos onze Ministros têm média

---

<sup>116</sup> Quanto ao recorte temporal da planilha, foi enviado questionamento à Assessoria do Plenário por meio da central do cidadão em 29/1/2020. Como resposta, foi obtida em 12/2/2020 a informação de que "a tabela com pedidos de vista do Plenário contempla todos os casos em que foi pedido vista no Plenário até o momento, com devolução de vista ou com vista ainda não devolvida".

<sup>117</sup> Quanto ao método utilizado para a verificação dos dados, é necessário realizar breve esclarecimento. A planilha utilizada teve sua última atualização em 18/12/2019 segundo constava no portal do STF. No entanto, de modo a verificar os dados completos até o final do ano, seus dados foram cotejados com os de planilha atualizada em 2020 e não foram verificados processos com pedido ou devolução de vista entre 18/12/2019 e 31/12/2019. O documento continha as seguintes informações: Processo; Data da autuação; Nome do Relator; Nome do Ministro que pediu vista; Data do Pedido; Data da Devolução e Pauta Temática. Quanto a um dos casos listados como vista para o Min. Alexandre de Moraes, a ADI 4530, verificou-se o andamento no portal do STF para corrigir a data do pedido de vista para 18/10/2019, uma vez que constava data igual à de autuação. Em relação aos processos cujos autos haviam sido devolvidos, utilizou-se a função subtração para verificar a quantidade de dias transcorridos entre o pedido de vista e a devolução. Para chegar ao número de anos, o número de dias foi dividido por 365. Quanto aos processos cujos autos ainda não haviam sido devolvidos, fez-se a subtração considerando a data final de recorte do trabalho (31/12/2019) e repetiu-se os passos anteriores. Como não havia processos com pedido de vista pelo Min. Celso de Mello, nem processos sem devolução de autos pela Min. Rosa Weber, atribui-se a estes valor 0. Após, os dados foram inseridos na tabela. A planilha original e a planilha final podem ser visualizadas por meio do link: [https://drive.google.com/open?id=1e6lsmkEfgamH\\_ecOVATsdyDlnFKJe1-f](https://drive.google.com/open?id=1e6lsmkEfgamH_ecOVATsdyDlnFKJe1-f)

<sup>118</sup> Data utilizada como recorte para os autos não devolvidos, bem como para a verificação da composição: 31/12/2019.

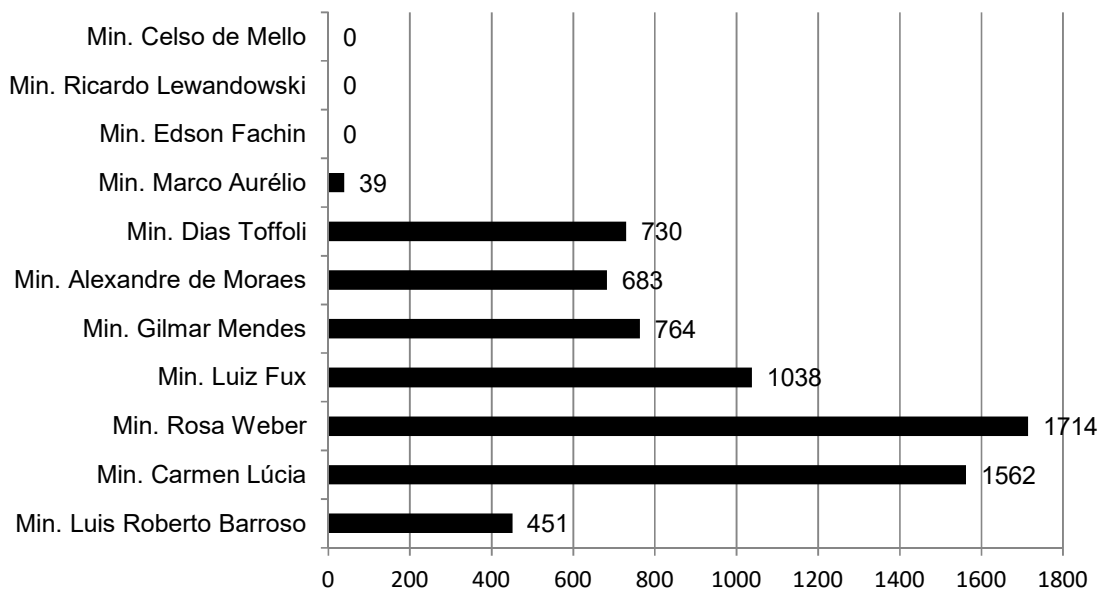
de período de vista superior a um ano, sendo que a maior das médias chega a ultrapassar o marco de quatro anos. O panorama demonstra a não prevalência, na prática, do prazo regimental previsto no artigo 134.

Tabela 3 - Tempo médio de vista por Ministro – processos com autos devolvidos ao Plenário até 31/12/2019.

| Ministros                 | Tempo médio de duração da vista (anos) |
|---------------------------|--|
| Min. Luis Roberto Barroso | 8,23                                   |
| Min. Carmen Lúcia         | 4,66                                   |
| Min. Rosa Weber           | 3,05                                   |
| Min. Luiz Fux             | 2,14                                   |
| Min. Gilmar Mendes        | 1,53                                   |
| Min. Alexandre de Moraes  | 0,99                                   |
| Min. Dias Toffoli         | 0,96                                   |
| Min. Marco Aurélio        | 0,67                                   |
| Min. Edson Fachin         | 0,06                                   |
| Min. Ricardo Lewandowski  | 0,04                                   |
| Min. Celso de Mello       | 0                                      |
| <b>Média</b>              | <b>2,03</b>                            |

Fonte: Planilha "Pedidos de vista - Plenário" - sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoPedidoVistaDevolvido>. Acesso em 28/1/2020.

Gráfico 1 – Tempo médio de vista por Ministro (em dias) – Ações Diretas de Inconstitucionalidade com autos devolvidos ao Plenário até 31/12/2019.



Fonte: Planilha "Pedidos de vista - Plenário" - sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoPedidoVistaDevolvido>. Acesso em 28/1/2020.

A possibilidade do relator de manter o processo sob sua análise, somado ao poder do Presidente de inclusão em pauta e à possibilidade de pedidos de vista confere a cada Ministro do Supremo Tribunal Federal um poder de controle negativo de agenda. Um caso somente será de fato decidido se e quando todos os Ministros assim pretenderem. Dessa forma, sob a perspectiva dos personagens que compõem o jogo político, cada Ministro passa a se constituir enquanto um ator de veto interno ao Tribunal.

## **2.2. A individualização na prática: breve análise de casos**

### **2.2.1. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2231/2000**

De modo a verificar os aspectos práticos da individualização, passa-se a breve estudo de casos. O primeiro caso a ser analisado neste ponto foi selecionado, primeiramente, por se tratar de impugnação a lei de grande relevância para o controle de constitucionalidade concentrado no Supremo Tribunal Federal. Com a inicial distribuída em junho de 2000, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2231 foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e tem como objeto a Lei nº 9.882/1999, que dispõe sobre o procedimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Por definir as especificidades da arguição, é possível inferir que o transcurso da ADI foi percebido, desde seu início, como decisivo para a definição do poder e alcance que o órgão de cúpula do Poder Judiciário viria a ter a partir de então. Além disso, o caso também chama a atenção por sua duração, que alcança hoje aproximadamente vinte anos.

Em linhas gerais, o Conselho Federal da OAB apontou a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 1º, do §3º do artigo 5º, do *caput* e §3º do artigo 10 e do artigo 11. Em decorrência da invalidade destes, defendeu que todos os demais artigos deveriam ser excluídos do ordenamento jurídico.

Dentre os principais fundamentos, afirmou que o parágrafo único do artigo 1º<sup>119</sup> continha previsão de cabimento da ação não trazida pelo §1º do artigo 102 da

---

<sup>119</sup> Lei 9868/1999: Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. (...) Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

Constituição Federal<sup>120</sup>. Ao tratar de lei e ato normativo federal, estadual ou municipal, teria ampliado o conceito do instituto trazido no texto constitucional e criado, por via de legislação infraconstitucional, uma nova hipótese de controle de constitucionalidade.

Quanto ao §3º do artigo 5º, que trata da liminar em ADPF<sup>121</sup>, defendeu o requerente que a previsão de suspensão do andamento de processo em curso, no qual a questão da inconstitucionalidade é apreciada, configuraria afronta ao princípio do juiz natural e, por conseguinte, ao devido processo legal. Isto porque, por meio de lei ordinária, retiraria competência constitucionalmente assegurada aos juízes de realizar o controle difuso de constitucionalidade.

Após o julgamento da ação, prevê a lei em comento a comunicação às autoridades, bem como a eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes quanto aos órgãos do Poder Judiciário<sup>122</sup>. Em sua argumentação, o Conselho Federal da OAB apontou que a menção constitucional à arguição de descumprimento de preceito fundamental não autoriza a sua regulamentação com tais efeitos.

Afirmou ainda que, em prevalecendo o dispositivo, a competência do Senado Federal para suspender eficácia de lei considerada inconstitucional pelo STF em controle concreto seria o integralmente esvaziada. Em consequência, estariam ameaçados a separação de Poderes e o próprio regime democrático<sup>123</sup>.

---

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição; II – (VETADO).

<sup>120</sup> § 1.º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

<sup>121</sup> Art. 5º(...) § 3º A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada.

<sup>122</sup> Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.(...)

§ 3º A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público.

<sup>123</sup> Necessário observar que, em 2017, foram julgadas as ADI's 3406 e 3470, em sede das quais foi feita uma releitura, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, da competência do Senado prevista no art. 52, X da Constituição. Confirma-se trecho: "(...) A partir da manifestação do Ministro Gilmar Mendes, o Colegiado entendeu ser necessário, a fim de evitar anomias e fragmentação da unidade, equalizar a decisão que se toma tanto em sede de controle abstrato quanto em sede de controle incidental. O Ministro Gilmar Mendes observou que o art. 535 do CPC reforça esse entendimento. Asseverou se estar fazendo uma releitura do disposto no art. 52, X, da CF, no sentido de que a Corte comunica ao Senado a decisão de declaração de inconstitucionalidade, para que ele faça a publicação, intensifique a publicidade. O Ministro Celso de Mello considerou se estar diante de verdadeira mutação constitucional que expande os poderes do STF em tema de jurisdição constitucional. Para ele, o que se propõe é uma interpretação que confira ao Senado Federal a

O último dispositivo impugnado foi o artigo 11 da mesma lei, que traz a previsão da modulação dos efeitos temporais pelo STF<sup>124</sup>. Segundo a fundamentação, é inconstitucional a previsão de que normas declaradas inválidas pelo Supremo Tribunal Federal venham a produzir efeitos ainda que por período restrito de tempo, sob pena de ofensa ao Estado Democrático de Direito.

O requerente fez, ainda, menção à emenda modificativa ao projeto da Assembleia Nacional Constituinte, segundo a qual seria possível que a Corte Constitucional, ao declarar a inconstitucionalidade em abstrato de determinada norma, decidisse se a perda de eficácia se daria desde a entrada em vigor ou a partir publicação da decisão de inconstitucionalidade. Por ter sido rejeitada a emenda, afirmou o Conselho Federal da OAB que deveria prevalecer a tese da nulidade, sem modificações.

A inicial foi distribuída ao Ministro Néri da Silveira em 27 de junho de 2000 e, até 11 de julho do mesmo ano, já haviam sido colhidas informações da Presidência da República e do Congresso Nacional, ambas no sentido de indeferimento da liminar. Os autos foram conclusos em 1/8/2000 e assim permaneceram por pouco mais de um ano, quando foram apreciados pedidos de intervenção como *amicus curiae*.

O caso foi a decisão do Plenário em 5 de dezembro de 2001 e, após voto favorável do relator ao deferimento de medida, pediu vista o Ministro Sepúlveda Pertence. Desde a sessão em que foi concedida a vista, a questão somente voltou a ser apreciada pelo Plenário em 21 de junho do ano de 2018. Vejamos.

Segundo a descrição dos andamentos constante no sítio eletrônico do Tribunal, a vista requerida pelo Ministro Sepúlveda Pertence foi renovada em 28/4/2004, pelo prazo de dez dias. Diante da aposentadoria do Ministro Néri da Silveira e impedimento afirmado pelo Ministro Gilmar Mendes, a ação passou à relatoria do Ministro Menezes Direito. Após novos pedidos de ingresso como *amici*

---

possibilidade de simplesmente, mediante publicação, divulgar a decisão do STF. (...) O Ministro Edson Fachin concluiu que a declaração de inconstitucionalidade, ainda que incidental, opera uma preclusão consumativa da matéria. Isso evita que se caia numa dimensão semicircular progressiva e sem fim (...). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo 886, de 1/12/2017.

<sup>124</sup> Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.



*curiae* por diversas entidades, os autos foram à conclusão em 4 de dezembro de 2008.

O caso só teve novo andamento em agosto de 2015, aproximadamente seis anos após a posse do Ministro Dias Toffoli como sucessor do Ministro Menezes Direito. A devolução dos autos para julgamento foi feita em 23 de abril de 2018 e, cerca de dois meses depois, foi proferida decisão de retorno dos autos para devida instrução do feito, dado o extenso lapso temporal decorrido desde o início do julgamento da medida cautelar. Desde então, o caso segue o curso de instrução e encontra-se com vista à PGR<sup>125</sup>.

Ao longo do transcurso da ação, é possível destacar o pedido de vista do Ministro Sepúlveda Pertence que, após suspender a apreciação do pedido de medida cautelar, perdurou por mais de dois anos. O dado por si só já permite perceber que, ainda que a extensa duração dos pedidos de vista não se configure enquanto regra para todos os casos sob análise do Supremo Tribunal Federal, a prática já existia no início dos anos 2000.

Entretanto, torna-se importante ressaltar, no caso, que a simples verificação de um pedido de vista que se prolongue não permite deduzir que decorre de atuação estratégica por parte do Ministro que a solicitou. Ainda assim, o exemplo é preciso ao demonstrar que um Ministro, por meio da possibilidade de pedir vista, pode acabar atuando enquanto agente de veto interno ao Tribunal, ao impedir a apreciação do caso pelo órgão competente.

A segunda forma relevante de comportamento individual que pode ser percebida no caso é o próprio poder concentrado nas mãos do relator. Não obstante o extenso lapso temporal desde seu ajuizamento e a consequente troca de relatorias, o caso ficou a cargo de seu último relator por quase seis anos antes que fosse devolvido a julgamento pelo Plenário.

Não se pretende aqui afirmar que a extensão da ação por quase vinte anos se deu como resultado somente da atuação individual dos Ministros. No entanto, os poderes de agenda mobilizados por cada um dos Ministros ao pedir vista e liberar o processo para julgamento são fatores que inegavelmente colaboraram para o cenário.

---

<sup>125</sup> Verificação realizada em 9/2/2020.

Os dois elementos destacados se tornam ainda mais relevantes quando pensados à luz do próprio conteúdo da ação. Isto porque, em se tratando da regulamentação e forma de exercício da competência do Supremo Tribunal Federal, a apreciação ou não da constitucionalidade da Lei nº 9.882/1999 teria repercussões significativas na definição dos poderes do Tribunal.

### **2.2.2. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4650/2011:**

O segundo exemplo relevante é o da Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar nº 4650, também ajuizada pelo Conselho Federal da OAB em 5 de setembro de 2011. Diferentemente do exemplo anterior, o que aqui se vislumbra não é a importância do caso para o próprio Tribunal, mas sim a repercussão do tema para os atores políticos externos.

Na ação, os dispositivos normativos impugnados foram o artigo 24, inclusive parágrafo único<sup>126</sup>, artigo 81 *caput* e §1º<sup>127</sup>, artigo 23, §1º e incisos I e II<sup>128</sup> da Lei 9.504/97 – Lei das Eleições -, bem como o artigos 31<sup>129</sup>, 38 inciso III<sup>130</sup>, 39 *caput* e §5º<sup>131</sup> da Lei 9.096/95, também conhecida como Lei dos Partidos Políticos.

---

<sup>126</sup> Art. 24. É vedado a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, de: I – entidade ou governo estrangeiro; II - órgão da administração pública direta ou indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III - concessionário ou permissionário de serviço público; IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V - entidade de utilidade pública; VI - entidade de classe ou sindical; VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; VIII - entidades beneficentes ou religiosas; IX - entidades esportivas; X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; XI – organizações da sociedade civil de interesse público. Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81.

<sup>127</sup> “Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações. § 1º. As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

<sup>128</sup> Art. 23. As pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta lei: § 1º. As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas: I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. II - no caso de candidato que utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma da lei

<sup>129</sup> Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I- entidades ou governos estrangeiros; II- autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38; III- autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgão ou autoridades governamentais; IV- entidade de classe ou sindical.

Em resumo, o Conselho requerente defendeu que, embora os referidos diplomas normativos estabelecessem limites ao financiamento privado de campanhas eleitorais, estes não se afiguram suficientes para o devido resguardo da democracia em relação à influência do poderio econômico. Por conseguinte, a desigualdade econômica brasileira, ao gerar reflexos no procedimento eleitoral, converte-se em verdadeira desigualdade política.

Pelo exposto, argumentou que a legislação impugnada configuraria ofensa ao princípio da igualdade, aos princípios democrático e republicano, bem como ao princípio da proporcionalidade, no que concerne à proibição de proteção insuficiente. Quanto aos artigos 24 da Lei das Eleições e 31 da Lei dos Partidos Políticos, requereu a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, devido à permissão que se extrai, *a contrario sensu*, de doações feitas por pessoas jurídicas – tanto a campanhas eleitorais quanto a partidos políticos.

Para tanto, defendeu que pessoas jurídicas seriam meras entidades artificialmente criadas pelo Direito, desprovidas de legitimidade para participação do processo político e eleitoral. Disto decorre a inconstitucionalidade do artigo 81, *caput* e §1º da Lei das Eleições, bem como das expressões "*ou jurídica*" artigo 38, inciso III e "*e jurídicas*", presente no artigo 39 *caput* e §5º da Lei dos Partidos Políticos.

Em relação às doações feitas por pessoas físicas, ressaltou que o critério fixado em termos percentuais implica em restrições severas em relação aos rendimentos de pessoas menos abastadas e, simultaneamente, permite doações de grande monta por pessoas ricas. Aplicando o mesmo raciocínio ao uso de recursos próprios por candidatos, sustentou o requerente a inconstitucionalidade do artigo 23, §1º, incisos I e II, da Lei 9.504/1997.

Especificamente quanto aos artigos 23, §1º, I e II e 39, §5º foi postulada a modulação dos efeitos temporais para manutenção de sua eficácia por mais vinte e quatro meses. A medida visaria possibilitar a elaboração, pelo Congresso Nacional, de norma que fixasse limite *per capita* uniforme para doações por pessoa física a

---

<sup>130</sup> Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: (...) III- doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário"

<sup>131</sup> Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos. (...) § 5º. Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas ou jurídicas, observando-se o disposto no Parágrafo 1º do art. 23, no art. 24 e no Parágrafo 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias.

partido político ou campanha, bem como para uso de recursos próprios por candidatos. Quanto aos demais dispositivos, o pedido foi no sentido de não pronunciamento de nulidade, de modo a atribuir eficácia *ex nunc* à decisão.

Foi requerida medida cautelar visando, de forma específica, a suspensão de eficácia dos artigos que tratavam da autorização de doação a campanhas eleitorais e partidos políticos por pessoas jurídicas<sup>132</sup>. Um dia após a distribuição, o relator - Ministro Luiz Fux – destacou a relevância social da matéria e adotou o rito abreviado do artigo 12 da Lei 9.868/1999, de modo a submeter o caso à apreciação pelo Plenário.

Após o recebimento de informações e manifestações de praxe, foi agendada a realização de audiências públicas para os dias 17 e 24 de junho de 2013<sup>133</sup>. O relatório foi distribuído em 10 de dezembro do mesmo ano e o processo foi incluído na pauta do Plenário para o dia seguinte. Na data da primeira apreciação pelo Plenário, o relator votou no sentido de julgar procedente a ação para

(...) declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento, e declarar a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, caput e § 1º da Lei nº 9.507/94, também com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e declarar a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95, com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97, e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95, com exceção da expressão “e jurídicas”, devidamente examinada no tópico relativo à doação por pessoas jurídicas, com a manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses; e para recomendar ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses, tomando os seguintes parâmetros: a) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deve ser uniforme e em patamares que não comprometam a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições; b) idêntica orientação deve nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos, e c) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 (dezoito) meses, outorgar ao Tribunal

<sup>132</sup> Arts. 24, 81, *caput* e §1º da Lei 9.504/1997 e 31, 38 inciso III, 39, *caput* e §5º da Lei 9.096/1995.

<sup>133</sup> Informações presidenciais e da Câmara dos Deputados recebidas 26/9/2011, do Senado Federal em 29/9/2011, AGU em 7/10/2011 e PGR em 17/10/2012. Nova manifestação do PGR em 29/7/2013, após realização de audiências públicas.

Superior Eleitoral (TSE) a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria<sup>134</sup>.

Seu voto foi integralmente acompanhado pelos Ministros Luis Roberto Barroso e Joaquim Barbosa, este apontando como exceção a modulação dos efeitos temporais. Por sua vez, o Ministro Teori Zavascki realizou pedido de vista, que foi atendido após a sessão de julgamento realizada no dia seguinte, 12 de dezembro.

Na mesma oportunidade, o Ministro Dias Toffoli havia proferido voto no mesmo sentido dos anteriores, deixando apenas a manifestação quanto à modulação dos efeitos temporais para a oportunidade seguinte. Concedida a vista, o processo foi devolvido para julgamento em 24 de março de 2014, dois dias antes da 7ª sessão ordinária daquele ano.

Em devolução, o Ministro Teori Zavascki votou pela improcedência da ação direta. Na sessão realizada em 2 de abril, também manifestaram-se os Ministros Marco Aurélio - que acompanhava o relator quanto à declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que permitiam doação por pessoas jurídicas – e o Ministro Lewandowski, acompanhando integralmente o relator.

Na mesma oportunidade, o Ministro relator esclareceu que se manifestaria em definitivo sobre a modulação temporal ao final da apreciação. Não obstante a formação de maioria no sentido de vedação de doações a campanhas eleitorais e partidos por pessoas jurídicas, o julgamento tornou a ser suspenso após pedido de vista realizado pelo Ministro Gilmar Mendes.

As eleições presidenciais de 2014 foram realizadas sem repercussões formais do caso e, após um ano e cinco meses de vista, os autos foram devolvidos para julgamento, juntamente com voto pela improcedência da ação. Após a nova inclusão em pauta, a ação foi enfim julgada procedente em parte, com a seguinte decisão de julgamento:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, julgou procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o

---

<sup>134</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650-DF**. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília, DJE 23 fev 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>; Acesso em: 11/2/2020.

número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99, e, conseqüentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor.

Além da inegável relevância temática, o curso da ADI 4650 foi influenciado diretamente pelas atitudes individuais de seus Ministros. A mais evidente delas foi o pedido de vista realizado pelo Ministro Gilmar Mendes, que perdurou por um ano, cinco meses e oito dias. A seu respeito, cumpre realizar duas observações.

A primeira delas é a de que, no momento do pedido de vista, já havia maioria formada no sentido de julgar procedentes em parte os pedidos. Apesar de ser possível a mudança de posicionamento pelos Ministros até o fim do julgamento, o indicativo que se tinha era o de que, mantido o curso do julgamento, a inconstitucionalidade parcial dos dispositivos poderia ser declarada antes do fim de 2013.

No entanto, mais que o mero indício de que o pedido de vista teria sido realizado para interromper o prosseguimento da ação e seu iminente desfecho, o Ministro Gilmar Mendes declarou publicamente seu intuito. Em entrevista realizada no dia 5 de junho de 2015<sup>135</sup>, o Ministro afirmou que, diversamente do propósito de examinar os autos em seus detalhes, havia pedido vista porque "[sentiu] que a matéria não estava madura e que havia a intenção sub-reptícia de discutir a aplicação da própria decisão já naquelas eleições, de 2014, que já estavam em curso".

O comportamento abertamente afirmado pelo Ministro pode ser traduzido em uma tentativa - bem-sucedida, diga-se – de retirar temporariamente o caso da agenda do Tribunal, levando em consideração dois principais fatores. O primeiro seria o rumo que a decisão de mérito já apresentava e que se manteve quando do desfecho da ação, apesar de seu posicionamento ter se mostrado contrário desde suas primeiras manifestações.

O segundo, conforme sua própria afirmação, era conformar o momento no qual a decisão seria proferida. Apesar do princípio da anualidade eleitoral previsto no art. 16 do texto constitucional, o intuito era minar oportunidades para qualquer

---

<sup>135</sup> CONTI, Mario Sergio. 2015. "**Gilmar Mendes vai votar ainda em junho o financiamento de campanhas.**" *Globonews*, 5 Jun 2015. <http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2015/06/gilmar-mendes-vai-votar-ainda-em-junho-o-financiamento-de-campanhas.html>.

interpretação no sentido de aplicar a declaração de inconstitucionalidade às eleições de 2014.

Muito embora nem todos os pedidos de vista tenham manifestação pública correspondente que permita a verificação da motivação adjacente, a simples verificação do ocorrido na ADI 4650 reflete que a utilização estratégica dos pedidos de vista pode de fato ser levada a efeito pelos membros do Supremo Tribunal Federal como um poder individual de veto. Não à toa, a extensão temporal do pedido relatado no caso foi alvo de diversas críticas e manifestações pelo país.

### **2.2.3. As ações diretas de inconstitucionalidade nº 3367/2004 e 3685/2006:**

Após a verificação de casos em que a interferência individual dos Ministros no processo decisório do Supremo Tribunal Federal se fez presente, torna-se importante a verificação de alguns paradigmas. Sendo assim, serão examinadas as ADI's nº 3367 e 3685<sup>136</sup>, de modo a perceber qual a dimensão do impacto causado pela atuação individual dos Ministros.

A ADI 3367 foi ajuizada em 9 de dezembro de 2004 pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, arguindo a inconstitucionalidade material da Emenda Constitucional nº 45 de 2004. Mais especificamente, a ação tinha como objeto os artigos constitucionais modificados a partir da criação do Conselho Nacional de Justiça e estabelecimento de suas competências<sup>137</sup>.

Em suma, a Associação argumentou que a criação de Conselho para exercer o controle externo ao Poder Judiciário caracterizaria afronta ao princípio da separação e independência entre os Poderes. Como principal motivo para a afirmação, ressaltou que a autonomia administrativa, financeira e orçamentária são corolários do mencionado princípio, motivo pelo qual estabelecer quaisquer restrições violaria o artigo 2º da Constituição Federal.

Além disso, a requerente apontou ofensa ao pacto federativo, ao fundamento de que seria implementada supervisão "administrativa, orçamentária, financeira e disciplinar" por órgão da União em relação ao âmbito estadual do Poder Judiciário. Por fim, arguiu a inconstitucionalidade formal do inciso III, §4º do artigo

---

<sup>136</sup> Os casos ganharam destaque a partir do texto elaborado pelos professores Soraya Lunardi e Dimitri Dimoulis, "**O poder de quem define a pauta do STF**". *Os Constitucionalistas*. Disponível em: <https://www.osconstitucionalistas.com.br/o-poder-de-quem-define-a-pauta-do-stf>. Acesso em 12/2/2020.

<sup>137</sup> Eram eles: art. 103-B; 52,II; 92, I, §1º; 93, VIII; 102,"r"; e 125, §8º da Constituição Federal.

103-B havia sido submetido à discussão e votação somente no Senado Federal, o que iria de encontro ao determinado no art. 60 §2º da Carta Magna.

A distribuição foi feita ao Ministro Cezar Peluso, que proferiu despacho uma semana depois, ordenando que fosse aguardada a publicação da norma. Segundo informações constantes no relatório, o feito foi remetido ao Presidente do Tribunal – Ministro Nelson Jobim – pelo relator. Diante da relevância da matéria e do pedido de suspensão cautelar de vigência dos artigos impugnados, o Presidente determinou a adoção do rito previsto no artigo 12 da lei específica.

Em 26 de janeiro de 2005, passada a publicação, o Ministro Cezar Peluso proferiu despacho solicitando informações dos órgãos legislativos. No dia 23 do mês seguinte, os autos foram à conclusão após manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República. Pouco mais de um mês depois, caso foi liberado pelo relator e incluído na pauta do dia 13 de abril do mesmo ano.

A decisão foi tomada na mesma sessão na qual se iniciou o julgamento, que contou com a presença dos onze Ministros. Por maioria de sete votos a quatro, a ação foi julgada totalmente improcedente em seu mérito e transitou em julgado no dia 28 de março de 2006.

Questionando também a validade de emenda à Constituição, a ADI 3.685 foi ajuizada pelo Conselho Federal da OAB em 9 de março de 2006. O intuito era obter a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º da EC nº 52 de 2006, que promoveu alteração no texto do artigo 17 §1º da Constituição Federal. A nova regra previa o fim da chamada verticalização no que se referia às coligações partidárias eleitorais.

Em linhas gerais, o requerente ressaltou que a norma contida no artigo 2º da Emenda, que previa a incidência das alterações trazidas no processo eleitoral do ano de 2006, configurava ofensa à regra da anualidade eleitoral. Por estabelecer sua aplicação às eleições que ocorreriam em poucos meses, defendeu o requerente a violação do artigo 16 da Constituição Federal.

Adotado o rito do artigo 12 da lei específica, foi pedido dia para julgamento pela ministra Ellen Gracie no dia 14 de março. A pauta foi publicada três dias depois, com agendamento da apreciação para o dia 22 do mesmo mês. A manifestação da Procuradoria-Geral da República, com parecer pugnando pela procedência, foi recebida no dia 20 de março.



O resultado do julgamento foi, no mérito, a decisão de julgar procedente a ação para fixar que a alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 52 não se aplicaria às eleições de 2006. Com apenas dois votos contrários, o trecho foi considerado inconstitucional e mantida a regra da anualidade eleitoral.

Os casos acima relatados ajudam a demonstrar a diferença que existe na tramitação de ações nas quais os poderes de veto relacionados à definição de agenda não são utilizados pelos Ministros. O mais evidente indício é o tempo decorrido entre seu ajuizamento e fim de julgamento pelo Plenário. Enquanto a tramitação de algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade se aproxima da margem dos vinte anos sem julgamento de mérito pelo Plenário, a ADI 3367 teve decisão proferida em exatos quatro meses e quatro dias. Por sua vez, a ADI 3685 foi julgada em duas semanas após seu ajuizamento.

Dos exemplos que já tiveram seu mérito julgado até a data de fechamento do presente trabalho, é possível realizar breve comparação a partir dos dados:

Quadro 1 - Exemplos – Comparação entre tramitação das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4650, 3367 e 3685

| Nº ADI  | 4650                      | 3367               | 3685               |
|---|---------------------------|--------------------|--------------------|
| Tempo entre o ajuizamento e despacho inicial  | 1 dia                     | 7 dias             | 1 dia              |
| Tempo entre primeiro despacho e distribuição do relatório                           | 2 anos, 3 meses e 5 dias  | 3 meses e 22 dias* | 11 dias            |
| Tempo entre ajuizamento e liberação do processo pelo relator/relatora               | 2 anos, 2 meses e 23 dias | 3 meses e 26 dias* | 5 dias             |
| Tempo entre liberação do processo e inclusão em pauta (data de publicação da pauta) | 4 dias                    | 4 dias             | 3 dias             |
| Pedidos de vista  | 2                         | -                  | -                  |
| Tempo total de duração – pedidos de vista   | 1 ano, 8 meses e 20 dias  | -                  | -                  |
| Tempo entre ajuizamento e decisão final de mérito                                   | 4 anos e 12 dias          | 4 meses e 4 dias*  | 14 dias            |
| Decisão   | Maioria<br>(8 x 3)        | Maioria<br>(7 x 4) | Maioria<br>(9 x 2) |

\* Contagem inclui período de recesso/ férias coletivas: 20 de dezembro a 31 de janeiro. Despacho do Ministro Presidente em 26/1/2005.

Fonte: Consulta processual – andamento ADI's 4650, 3367 e 3685 – sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (vide referências).

Como o quadro comparativo permite verificar, alguns atos foram mais relevantes que outros em sua relação com a duração das ações. Na ação que perdurou por mais tempo dentre as três apresentadas, o intervalo entre o ajuizamento e o despacho pelo Ministro relator se deu em apenas um dia, o que indica não ter sido o fator determinante para o lapso temporal entre o ajuizamento e julgamento.

As principais diferenças entre os exemplos apontam para os atos de incumbência do relator - elaboração do relatório e liberação do processo -, bem como para os intervalos relacionados aos pedidos de vista. Apesar de não serem necessariamente os fatores determinantes em todos os casos, o quadro demonstra a variação possível de tempo para a prática de cada um desses atos.

Quando pensada ao lado do tempo de espera para a apreciação da ADI 2231, que hoje se aproxima dos vinte anos, a disparidade de duração das ações apresentadas permite inferir que existe ampla margem de discricionariedade quanto ao tempo de ação dos Ministros. Aliás, a inexistência de mecanismos eficientes em limitar o uso dos poderes individuais alocados nas mãos dos membros do Tribunal também é fator que contribui para o cenário.

Um outro ponto a ser ressaltado é o de que a agilidade no julgamento de determinada ação não está necessariamente relacionada à convergência dos Ministros quanto ao seu mérito. Nos casos verificados, a tomada de decisão final não se deu por unanimidade, mas sim por maioria.

Sob outro prisma, a análise das especificidades de cada caso revela firmemente que a decisão só foi levada a cabo pelo Plenário quando todos os Ministros o consentiram. Tal fator se verifica principalmente a partir caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650. Enquanto um dos onze Ministros manteve o posicionamento de que o caso não deveria ser julgado, o Plenário não voltou a ter acesso à controvérsia.

#### **2.2.4. Sinalização de preferências, poder de agenda e suas consequências**

Na tentativa de verificar os poderes individuais mobilizados pelos Ministros à luz das normas que disciplinam a apreciação das Ações Diretas de

Inconstitucionalidade, algumas reflexões podem ser feitas. Nestas breves considerações, o enfoque será dado às consequências das sinalizações de preferências e aos poderes relacionados à definição de agenda, de modo a permitir o aprofundamento da análise da monocratização no capítulo seguinte.

Conforme o já abordado, as opiniões manifestadas pelos Ministros podem ser utilizadas pelos atores externos como forma de acumulação estratégica de conhecimento sobre os posicionamentos dos membros do Tribunal. Essa acumulação pode servir para mapear o posicionamento dos Ministros e verificar as chances de sucesso que determinada causa teria se levada ao STF.

Além disso, a declaração de opiniões à imprensa permite conhecer a possível fundamentação que viria a ser utilizada pelos magistrados. Por conseguinte, se constitui mais uma ferramenta que possibilita aos atores políticos externos uma atuação estratégica, de modo adotar linha argumentativa mais eficaz para a formação de convencimento neste ou naquele sentido.

No que concerne às antecipações e críticas realizadas pelos Ministros na imprensa, duas formas de ação encontram-se presentes. A primeira se verifica quando é feito comentário sobre ação existente e pendente de julgamento – seja pelo Tribunal ou não. A segunda é a possibilidade que um Ministro tem de se manifestar sobre causas que não estejam em curso no Poder Judiciário, mas que possam vir a ser apreciadas pelo Tribunal.

Além das consequências relacionadas ao comportamento dos agentes políticos externos, o primeiro caso encontra tratamento específico no ordenamento jurídico. Apesar de seu frequente uso pelos juízes, a antecipação de posicionamentos na imprensa é expressamente vedada pela Lei Complementar nº 35/1979 – Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN). Conforme seus preceitos, não é possível se manifestar, positiva ou negativamente, acerca de processos que estejam pendentes de apreciação. Confira-se:

Art. 36 - É vedado ao magistrado:

(...)

III - manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério.

Embora não seja abordada com frequência sua aplicabilidade aos magistrados do Supremo Tribunal Federal, o indicativo da norma traduz a vedação de qualquer manifestação à imprensa sobre o comportamento de outros magistrados. Seja quanto a processo sob sua jurisdição ou de outro órgão, a LOMAN veda expressamente a realização de comentários à mídia quanto a processos em curso.

Na segunda hipótese, caso o processo não esteja em curso, uma conduta possível a ser levada a efeito pelo magistrado é a não manifestação de opinião, ante a possibilidade de apreciação futura da questão. Foi o que o então Presidente do STF apontou quando indagado sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 33/2011. Ressalte-se que, devido ao seu desenho constitucional de competências, as chances de direcionamento das causas de grande impacto político ao Supremo Tribunal Federal são ainda maiores.

O estudo realizado nos itens anteriores demonstra que os poderes relativos à definição de agenda podem ser mobilizados: pelo relator, em seu papel de instrução e liberação do caso para julgamento; pelo Ministro Presidente, em sua atribuição de incluir determinado processo na agenda; e pelos demais Ministros, por meio da possibilidade de pedir vista do processo.

Em se tratando da atuação do relator, o procedimento previsto para as Ações Diretas de Inconstitucionalidade estabelece prazos determinados. Após pedir informações e decorrido o prazo de trinta dias (art. 6º da Lei 9868/99), o artigo 8º determina a oitiva do Advogado-Geral da União e Procurador-Geral da República, cada qual no prazo de 15 dias.

Em seguida, o texto do artigo 9º prevê de forma clara que, "vencidos os prazos do artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento". A extensão desse prazo em caso de necessidade de esclarecimento está restrita a trinta dias, conforme §3º do mesmo artigo.

Na mesma linha, o artigo 21 do Regimento Interno do Tribunal prevê que está entre as atribuições do relator "pedir dia para julgamento dos feitos nos quais estiver habilitado a proferir voto, ou passá-los ao Revisor, com o relatório, se for o caso". Sendo assim, o prolongamento de tais atos por mais tempo que previsto nos

artigos mencionados configura o afastamento, pelo relator, das balizas normativas aplicáveis à ADI.

De acordo com o já exposto em item anterior, o regramento atinente aos pedidos de vista está contido no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Em seu artigo 134, o regimento determina que "se algum dos Ministros pedir vista dos autos, deverá apresentá-los, para prosseguimento da votação, até a segunda sessão ordinária subsequente". Portanto, o controle do processo e seu afastamento do Plenário por mais tempo que o determinado no artigo é mais um fator de dissonância entre o arcabouço normativo e a prática do procedimento relativo às Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Quanto ao poder do Presidente de incluir o feito em pauta, inexistente previsão específica de prazo. No entanto, o artigo 128 do regimento interno prevê que "os julgamentos a que o Regimento não der prioridade realizar-se-ão, sempre que possível, de conformidade com a ordem crescente de numeração dos feitos em cada classe". Muito embora não se aplique à definição de agenda, a preferência aos processos mais antigos de cada classe é um dos critérios possíveis a ser utilizado quando da escolha dos processos a serem incluídos em pauta.

Por fim, o poder de veto de que cada Ministro dispõe, quando pensado às últimas consequências, pode ter efeito prático aproximado ao da negativa de prestação jurisdicional. A verificação da ADI 2231, por meio da qual foi questionada a constitucionalidade da Lei 9868/1999 e cuja tramitação ultrapassa os dezenove anos, contribui para demonstrar as consequências do silêncio judicial.

Isto porque o decurso de longo período de tempo em que a norma questionada permaneça produzindo efeitos gera um nível alto de impacto no universo jurídico, o que aumenta os custos de decisão ulterior em sentido contrário. Daí decorre que a mesma decisão, se for proferida uma década após o ajuizamento da ação, pode se tornar inócua.

## **CAPÍTULO 3: A MONOCRATIZAÇÃO E O JULGAMENTO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE**

### **3.1. A monocratização como forma de comportamento individual**

Das três formas de expansão do comportamento individual, seja com repercussões internas ou externas ao Tribunal, a efetiva tomada de decisão pode ser considerada a mais expressiva. Embora a proliferação de decisões monocráticas seja visível em outras instâncias<sup>138</sup>, a monocratização no Supremo Tribunal Federal ganha contornos próprios.

Diferentemente das antecipações midiáticas de pontos de vista, a tomada de decisão monocrática é formalizada nos autos do processo. Em relação ao controle de agenda, a prática se distingue na medida em que não impede a decisão pelo Plenário ou Turma, mas sim a substitui – ainda que temporariamente. Um dos aspectos da monocratização é percebido, portanto, como a substituição de decisões colegiadas por decisões monocráticas.

No que tange às disposições normativas que regem a Ação Direta de Inconstitucionalidade, a atuação do relator limita-se aos atos de instrução processual e submissão do caso ao Plenário, tanto para apreciar pedidos de medidas cautelares quanto para decisão final. O relator pode, ainda, decidir sobre a adoção do rito do artigo 12, com o objetivo de conferir maior celeridade ao caso.

A única possibilidade de decisão individual é a apreciação de medida cautelar pelo Presidente no período de recesso ou férias, *ad referendum* do Plenário. Contudo, o cenário se altera quando são proferidas decisões individuais fora do período de recesso.

#### **3.1.1. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5111**

Um exemplo da prática pode ser percebido por meio da análise detalhada da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5111, proposta pelo Governador do Estado de Roraima. O caso demonstra a tomada de decisão liminar dias antes do período de recesso, cuja decisão monocrática perdurou por mais de três anos.

---

<sup>138</sup> Sobre o tema, ver FERRAZ, Leslie Shériida. **Decisão monocrática e agravo interno no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: uma análise empírica**. Revista da AJURIS, v. 41, n. 136, dez. 2014 e FERRAZ, Leslie Shériida. **Decisão monocrática e agravo interno: celeridade processual ou entrave processual? A Justiça do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Justiça e Sociedade, 2009.

A ação tinha como objeto a Lei Complementar nº 54/2001 do mencionado Estado, em especial a redação de seu artigo 3º, I, conferida pela Lei Complementar nº 138/2008<sup>139</sup>. Após aditamento da inicial, a ação passou a questionar também a constitucionalidade do artigo 28, parágrafo único da Resolução nº 49/2005 da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima.

A impugnação tinha como parâmetro o artigo 40 *caput* e §13º da Constituição Federal, ao argumento de que o artigo incluiria em regime próprio de previdência social os servidores estabilizados, mas não efetivos. A ação foi ajuizada em 14/4/2014 e seguiu os prazos previstos no artigo 10 *caput* e § 1º da Lei 9868/99. A manifestação da Advocacia-Geral da União foi no sentido de conhecimento parcial da ADI e concessão de medida cautelar quanto ao art. 3º, inciso I da LC nº 54/2001.

O Procurador-Geral da República opinou pelo deferimento da medida cautelar quanto ao art. 3º, inciso I da norma impugnada e pediu vista caso fosse juntado o inteiro teor da Resolução 49/2005, para posterior análise. Em decisão proferida no dia 19/12/2014, o Ministro Dias Toffoli concedeu medida cautelar para suspender a eficácia da parte final do inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 54, de 31/12/2001 do Estado de Roraima, bem como do art. 28 da Resolução nº 49/2005 da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima.

Ressaltando a proximidade do período de recesso, bem como o risco de prejuízos irreversíveis aos cofres públicos, o Ministro fundamentou sua decisão na impossibilidade de ampliação do rol de servidores abrangidos pelo regime próprio de previdência social do art. 40 da Constituição Federal, tal como trazida pela Lei Complementar. Além disso, ressaltou que o artigo 28 da Resolução questionada previa hipótese de estabilidade incompatível com o artigo 19 do ADCT.

---

<sup>139</sup> LC 54/2001: "Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, definem-se como: I – participante: o servidor público civil titular de cargo efetivo integrante dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de suas autarquias e fundações, da Defensoria Pública, do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Contas do Estado; os membros da Magistratura, do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública, da Procuradoria-Geral do Estado, do Tribunal de Contas do Estado, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros; os aposentados, os pensionistas, os militares da reserva remunerada e os reformados, bem como, os servidores declarados estáveis, nos termos da Constituição estadual" Resolução nº 49/2005: "Art. 28. (...) Parágrafo único. Os servidores constantes do § 2º do artigo 1º desta Resolução são aqueles que comprovada ou reconhecidamente exerceram regularmente suas funções, prestando serviços ao poder legislativo, por prazo e ininterrupto de 05 (cinco) anos no período compreendido entre 1º de Janeiro de 1991 a 31 de Dezembro de 2003 e que estejam no seu quadro de pessoal".

A eficácia dos dispositivos permaneceu suspensa até 20/9/2018, ocasião na qual a ação foi julgada parcialmente procedente pelo Plenário, para declarar inconstitucional a parte final do inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 54/2001, tendo em vista o exaurimento da eficácia do art. 28 da Resolução impugnada<sup>140</sup>. A ação transitou em julgado no dia 12/12/2018.

A análise da decisão monocrática proferida pelo Ministro Dias Toffoli na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5111 demonstra alguns dos aspectos relevantes do fenômeno da monocratização, que contribuem para seu afastamento em relação aos princípios e normas que regulam o procedimento da ADI. O primeiro deles pode ser identificado a partir da leitura do texto constitucional, em conjunto com a Lei nº 9868/1999.

Conforme o já verificado no capítulo 1, a medida cautelar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade tem, em regra, o condão de suspender a aplicabilidade da norma questionada e tornar aplicável norma anterior, caso haja. A competência para sua apreciação é do Plenário<sup>141</sup>, salvo em período de recesso ou férias, no qual a decisão é tomada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e, posteriormente, submetida ao Plenário. Inexiste, portanto, previsão constitucional ou legal que autorize a apreciação de medida cautelar pelo relator ao qual a inicial tenha sido distribuída, tal como ocorreu no caso em comento.

---

<sup>140</sup> Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo único do art. 28 da Resolução nº 49, de 27/12/05, da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Exaurimento da eficácia. Prejudicialidade. Artigo 3º, inciso I, parte final, da Lei Complementar nº 54, de 31/12/01, do Estado de Roraima, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 138, de 26/6/08. Violação do art. 40 da Constituição Federal. Norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional. Modulação dos efeitos. Procedência parcial. 1. Com a edição da Resolução nº 3/2015 da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, ocorreu o esvaziamento da eficácia do parágrafo único do art. 28 da Resolução nº 49/2005 do mesmo órgão. Nesses casos, tem decidido o Supremo Tribunal Federal pela extinção anômala do processo de controle normativo abstrato, motivada pela perda superveniente de seu objeto, que tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato impugnado como do exaurimento de sua eficácia. (...) 2. O art. 3º, inciso I, parte final, da Lei Complementar nº 54, de 31/12/01, do Estado de Roraima, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 138, de 26/6/08, promove ampliação do rol previsto no art. 40 da Constituição Federal ao determinar que estão incluídos no regime próprio de previdência também os “servidores declarados estáveis, nos termos da Constituição estadual”, expressão que acaba por abranger servidores estabilizados, embora não efetivos, de que trata o art. 19 do ADCT. Portanto, o preceito em tela viola o art. 40 da Constituição Federal, norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional, consoante jurisprudência da Suprema Corte. (...) 3. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, para que sejam ressalvados da decisão aqueles que, até a data de publicação da ata do julgamento, já estejam aposentados ou tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria sob o regime próprio de previdência do Estado de Roraima, exclusivamente para efeito de aposentadoria. 4. Ação julgada parcialmente procedente. (ADI 5111, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 30-11-2018 PUBLIC 03-12-2018)

<sup>141</sup> Artigo 102, I, "p" da Constituição e artigo 10 da Lei 9.868/1999.



Além do afastamento da competência prevista no artigo 102, I, "p" da Constituição e no artigo 10 da Lei 9.868/1999, a suspensão de aplicabilidade de determinada norma por um Ministro do Supremo Tribunal Federal é passível de outros apontamentos. Um deles é o de que a decisão monocrática acaba por significar violação da cláusula da reserva de plenário, prevista no artigo 97 do texto constitucional.

Em princípio, tal como ocorre com as decisões do Presidente durante o período de recesso, a decisão excepcionalmente tomada por um Ministro no sentido de conceder medida cautelar seria submetida ao colegiado em curto período de tempo. Dessa forma, estaria sujeita ao controle do Plenário e eventuais impactos prejudiciais da decisão poderiam ser rapidamente contidos. No entanto, diante da inexistência de norma específica que fixe prazo para submissão do caso à apreciação do colegiado<sup>142</sup>, bem como de mecanismos que imponham aos Ministros custos significativos de qualquer natureza em caso negativo<sup>143</sup>, é possível verificar a duração de liminares por meses e até anos.

Tal repercussão é significativamente ampliada quando se tem em mente que, ainda que não seja dotada de efeitos retroativos, um dos efeitos processuais imediatos da medida cautelar é a suspensão do julgamento de ações com fundamento na norma questionada. No caso descrito, a decisão liminar – em tese, precária, excepcional e tomada em caráter de urgência - perdurou por quase quatro anos.

A perpetuação de decisões precárias no tempo é demonstrada pelo III Relatório Supremo em Números, segundo o qual a média de duração de decisões liminares em ADI antes de sua confirmação ou derrubada pelo Plenário é de 6,2 anos<sup>144</sup>. Essa extensão faz com que liminares - e, em especial, liminares monocráticas - gerem impacto significativamente prolongado no universo político externo ao Tribunal, até se converterem em verdadeiro *status quo*.

Do ponto de vista do universo político, formado por um conjunto de atores de veto, a decisão tomada monocraticamente gera efeitos práticos equivalentes ao

---

<sup>142</sup> Apesar do entendimento, a análise da Lei 9868/1999 permite deduzir que, além de ser defeso ao relator tomar decisões sobre medidas cautelares, a ele é cabível a instrução processual nos prazos previstos para informações e manifestação da AGU e PGR, bem como a elaboração de relatório e submissão do caso ao Plenário.

<sup>143</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Op. cit.*, 2015, p. 127.

<sup>144</sup> FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor P. **III Relatório Supremo em Números: O Supremo e o Tempo**. FGV Direito Rio, 2014, p. 40.

resultado da manifestação de todos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Em outras palavras, um Ministro sozinho tem o poder de substituir o Tribunal enquanto agente de veto no campo político.

Um outro aspecto do descompasso entre o procedimento em tese e a prática das decisões monocráticas em Ações Diretas de Inconstitucionalidade pode ser percebido quando se tem em mente o Princípio do Juiz Natural. A competência do Plenário estabelecida para a concessão ou não de medida cautelar faz com que a decisão tomada individualmente, ainda que eventual, caracterize desvirtuamento do mencionado princípio e, por conseguinte, do devido processo legal.

Importante notar que, embora a decisão liminar monocrática negativa signifique por si só a violação dos preceitos aqui destacados, o impacto é ainda maior quando se trata de concessão de medida cautelar. Enquanto seu indeferimento monocrático mantém o *status quo* – tal como se ainda aguardasse apreciação pelo órgão competente – a concessão da medida cautelar permite que um Ministro sozinho interfira no universo político, o que – ao menos em tese - é possível somente para o Tribunal.

O mesmo ocorre em relação ao Princípio da Colegialidade. Conforme o já tratado no capítulo 1, um primeiro aspecto que justifica a regra de decisões colegiadas em Tribunais estaria na experiência e conhecimento jurídico somados por seus integrantes. Sob esse prisma, o saber e a vivência acumulados por um Ministro individualmente considerado – embora significativos – não se aproximaria dos somados pelos onze juízes que integram o Plenário.

No entanto, a justificativa de mais peso para a adoção do princípio da colegialidade nos tribunais está no caráter democrático conferido à decisão tomada pela maioria. No caso das ações impugnativas de controle abstrato, tal característica encontra especial destaque, tendo em vista que seu objetivo é questionar a validade de uma norma já aprovada democraticamente. Assim, em se verificando inconstitucionalidade, nada menos do que a decisão colegiada para declará-la.

Por fim, a forma de concessão de medida cautelar exemplificada na ADI nº 5111, embora realizada após manifestação do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União, inviabiliza a sustentação oral no julgamento, prevista no §2º do artigo 10 da Lei específica. Levando-se em consideração análise mais abrangente, segundo a qual a decisão monocrática tem seus efeitos aproximados

dos produzidos pela decisão final, as liminares concessivas de medida cautelar podem se manter por anos sem que seja ouvida a figura do *amicus curiae*, que também é impedido de colaborar com a decisão.

### **3.1.2. Um caso à parte: a ação direta de inconstitucionalidade nº 5908:**

Um outro exemplo pode ser percebido a partir da ação direta de inconstitucionalidade nº 5908, ajuizada em 7 de março de 2018 pelo Governador do Estado de Rondônia. A importância do estudo do presente caso repousa no fato de que, diferentemente dos demais, foi implementada medida cautelar não requerida.

A ação destinava-se à impugnação do art. 174, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual nº 620/2011 – Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia -, após redação conferida pela Lei Complementar nº 767/2014, que dispunha sobre as carreiras de apoio às atividades daquela Procuradoria.

O artigo 174 previa que, ao ocupante do cargo de Corregedor Geral à época ficaria assegurado "*o exercício da atribuição cumulativa extraordinário de Corregedor até a eleição a ser definida pelo Conselho Superior, permitida a recondução.*" A partir da alteração levada a efeito pela LC 767/2014, o texto do *caput* foi modificado e foram acrescentados dois parágrafos ao artigo, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 174 Nos processos em que atuem em razão das atribuições de seus cargos, os ocupantes dos cargos das carreiras de Procurador do Estado de Rondônia serão citados, intimados e notificados pessoalmente.

§ 1º A intimação de que trata este artigo poderá ser feita mediante vista dos autos, com imediata remessa ao representante judicial da Fazenda Pública, pelo cartório ou secretaria.

§ 2º Aplica-se aos Procuradores de Estado aos Procuradores de Estado o disposto no art. 118, da Lei Complementar nº 93, de 9 de novembro de 1993.

Um dos pontos elencados pelo requerente foi no sentido da inconstitucionalidade formal dos dispositivos questionados, tendo em vista as competências legislativas dispostas no artigo 22, I da Constituição Federal. Por versarem sobre processo civil, o *caput* e §1º do artigo 174 configurariam violação às competências privativas da União, uma vez que fogem ao que seria considerado "procedimentos em matéria processual"<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup>Constituição Federal, art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) XI - procedimentos em matéria processual;

Quanto ao §2º do artigo, que tinha o objetivo de aplicar aos Procuradores de Estado os direitos relativos a férias previstos para membros da magistratura e Ministério Público, o requerente apontou tanto a inconstitucionalidade material por inexistência de prévia dotação orçamentária<sup>146</sup> quanto sua inconstitucionalidade por arrastamento.

Uma peculiaridade a ser ressaltada é a de que, em razão de seu objeto, a ação em tela não continha pedido de medida cautelar. Ao revés, o Governador fez constar de forma específica o pedido para aplicação de efeitos prospectivos (*ex nunc*) à decisão final.

A inicial foi distribuída ao Ministro Alexandre de Moraes e, no dia 15 de março de 2018, foi tomada decisão liminar pelo relator. Muito embora tenha sido ressaltado que inexistia pedido de medida cautelar, a decisão individual foi no sentido de suspender a eficácia do artigo 174:

Em que pese a ausência de requerimento expresso pela concessão de medida cautelar, na forma do art. 10 da Lei 9.868/1999, entendo que o caso reclama a análise imediata, ainda que em sede de cognição sumária, da constitucionalidade da norma impugnada. Independentemente de requerimento expresso da parte autora, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, e o Relator, por delegação regimental (art. 21, V, do RISTF), detêm o poder geral de cautela – ou, na linguagem do Novo Código de Processo Civil, do “*dever-poder geral de efetividade*” da tutela jurisdicional, conforme art. 139, IV, do CPC/2015 –, o que, em sede de controle concentrado, reclama a intervenção oportuna para a salvaguarda da ordem constitucional.

Quanto aos principais pontos destacados a partir do trecho, cumpre fazer algumas observações. O primeiro fundamento apontado pelo relator estaria contido no artigo 10 da Lei nº 9868/1999. No entanto, o estudo do procedimento das ações diretas de inconstitucionalidade demonstra que o artigo 10 não prevê, fora do período de recesso, outra possibilidade de decisão sobre medida cautelar que não aquela proferida pelo Plenário do Tribunal.

Ademais, o *caput* do artigo mencionado aponta de forma clara a necessária observação do artigo 22 da mesma Lei, o qual determina a tomada de decisão em sessão na qual estejam presentes ao menos oito Ministros. A norma é

---

<sup>146</sup> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração. A criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitos se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender aos acréscimos decorrentes de projeções de despesa de pessoal.

condizente com as previsões constitucionais e princípios aplicáveis ao procedimento, tais como o Juiz Natural e a Reserva de Plenário.

Por sua vez, o artigo 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal prevê, dentre outras, as seguintes atribuições do relator:

Art. 21. São atribuições do Relator:

(...)

iv – submeter ao Plenário ou à Turma, nos processos da competência respectiva, medidas cautelares necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa;

v – determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, ad referendum do Plenário ou da Turma;

Um terceiro fundamento muito utilizado pelos Ministros para a tomada individual de decisões repousa no chamado poder geral de cautela – , insculpido atualmente no artigo 139, IV do Código de Processo Civil. Seu texto confere aos juízes o poder de *"determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária"*.

As duas previsões, como se percebe, não estão direcionadas especificamente ao procedimento de controle concentrado, mas tratam dos poderes dos magistrados e do Ministro relator de modo geral. Ainda que se considerasse a eventualidade de versarem sobre o conteúdo de forma específica, sua desconformidade com as normas legais e constitucionais que guardam relação com o tema as tornaria inaplicáveis, tendo em vista apontarem em sentido oposto.

Diferentemente de maioria das decisões proferidas em 2000, nas quais existia referência a decisões do Plenário sobre normas de conteúdo análogo ou idêntico, o Ministro buscou demonstrar, em sua decisão, a presença dos requisitos necessários à concessão da medida, embora estes não tenham sido mencionados na inicial. Além de ir de encontro às normas específicas e princípios destacados, é possível notar que tal forma de comportamento individual se opõe ao princípio da inércia jurisdicional, atualmente contido no artigo 2º do Código de Processo Civil<sup>147</sup>.

O caso foi apreciado em setembro de 2019 e a decisão foi de conhecimento e procedência parcial do pedido, de modo a confirmar a medida cautelar e declarar inconstitucional o artigo 174, *caput* e §1º da LC nº 620/2011,

---

<sup>147</sup> Art. 2º O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei.

após redação conferida pela LC nº 767/2014 do Estado de Rondônia. Quanto ao §2º, o não conhecimento da ação se deu pela revogação tácita do dispositivo.

Pelo exposto, verifica-se que o deferimento da medida cautelar pelo Ministro relator, quando pensado em perspectiva em relação à decisão colegiada, antecipou em quase dois anos a retirada dos efeitos da norma. Em relação aos demais, a singularidade do caso está na aplicação de medida cautelar não pretendida pelo requerente, que teve o condão de ampliar as implicações da monocratização até então existentes.

### **3.3. Aspectos quantitativos da monocratização**

#### **3.3.1. Considerações iniciais**

O presente tópico se destina à verificação de características quantitativas e também qualitativas relacionadas à monocratização no âmbito do Supremo Tribunal Federal, com especial enfoque nas ações diretas de inconstitucionalidade. Antes que se adentre à temática em si, breves esclarecimentos são necessários. A pesquisa parte de dados empíricos secundários - já colhidos, consolidados e disponibilizados pelo próprio Supremo Tribunal Federal<sup>148</sup>.

O arquivo contém as seguintes informações: (i) "classe" (ADC, ADI, ADPF ou ADO); (ii) "número" (número da ação); (iii) "link processo" (permite o direcionamento ao sítio eletrônico que informa a tramitação); (iv) "relator atual" (indica o último relator); (v) "meio processo" (físico ou eletrônico); (vi) "data da autuação"; (vii) "indicador de processo em tramitação"; (viii) "ramo direito novo" (informa o ramo do direito de que trata a ação); (ix) "assuntos"; (x) "legislação"; (xi) "tipo decisão" (colegiada ou monocrática); (xii) "órgão julgador"; (xiii) "data do andamento" (data em que decisão foi tomada); (xiv) "subgrupo andamento comissão" (informa o tipo de decisão – liminar, final, interlocutória e outros); (xv) "andamento" (conteúdo do andamento - procedente, improcedente, deferida, indeferida); (xvi) "observação andamento" (informa conteúdo - texto da decisão)<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup> A base de dados foi obtida a partir da página inicial do Supremo Tribunal Federal (link <http://portal.stf.jus.br/>), na aba "Estatísticas" e no subitem "Controle Concentrado". A partir da planilha intitulada "Controle Concentrado – Dados Estatísticos" (também disponível através do link [http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=CC\\_Geral](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=CC_Geral)), buscou-se a planilha intitulada "Lista de Processos – Todas as decisões". Data do último acesso: 17/2/2020.

Conforme o já destacado na introdução do trabalho, o recorte temporal da pesquisa é o período de 2000 a 2019. O ano 2000 como marco inicial se deve ao fato de que a base de dados inclui somente processos relativos ao controle concentrado que tiveram decisão a partir desse ano. De modo a evitar a coleta parcial de informações, serão utilizadas como base as ADI's com data de autuação a partir de 2000.

Importante ressaltar, ainda, que a pesquisa tem como foco e recorte principal as decisões liminares em ações diretas de inconstitucionalidade que versem sobre medida cautelar. Sendo assim, as decisões liminares referidas no capítulo não incluem aquelas que determinam à adoção do artigo 12 da Lei 9868/1999.

De acordo com o já elucidado anteriormente, o estudo objetiva responder às seguintes indagações: (i) Das decisões acerca de medida cautelar em ações diretas de inconstitucionalidade proferidas no período de 2000 a 2019, quantas foram monocráticas? Destas, quantas foram proferidas pela Presidência? (ii) O número de decisões monocráticas proferidas supera o número de referendos no mesmo período? (iii) Qual a quantidade de decisões monocráticas e colegiadas versando sobre medidas cautelares por ano?

Busca-se, ainda, responder: (iv) Houve aumento percentual de decisões monocráticas ao longo do período? (v) Das decisões monocráticas versando sobre medida cautelar, quantas foram no sentido de deferir a medida? (vi) Qual a média mensal de decisões versando sobre medida cautelar a cada ano? É possível perceber maior concentração de decisões no mês anterior ao recesso/ férias coletivas<sup>150</sup>?

Uma vez obtido o arquivo, foi aplicada formatação de tabela aos dados, de modo a permitir a utilização de filtros e facilitar a busca de informações. Dentre seus elementos, foram suprimidos os conteúdos das colunas "legislação" e "assuntos", tendo em vista que a pesquisa não os abrange.

A sistematização dos dados foi feita a partir da planilha inicial, por meio da criação de tabelas relativas a cada ano do período em estudo. Resumidamente, as tabelas contém as seguintes informações: (i) total de decisões liminares

---

150 Recesso forense: 20 de dezembro a 6 de janeiro, conforme art. 78, parágrafo 1º do Regimento Interno do STF; Férias coletivas: 2 de janeiro a 31 de janeiro e 2 de julho a 31 de julho, conforme art. 66, parágrafo 1º, da Lei Complementar nº 35/1979 e art. 78, caput, Regimento Interno do STF.

proferidas ano a ano e por mês; destas, foi feita distinção entre: (i.a) decisões liminares determinando adoção do rito do artigo 12 da L. 9868/1999; (i.b) decisões liminares monocráticas versando sobre medida cautelar (deferindo, deferindo em parte, indeferindo ou julgando prejudicado o pedido – exceto decisões da Presidência); (i.c) decisões liminares versando sobre medida cautelar proferidas pela Presidência; (i.d) decisões colegiadas versando sobre medida cautelar (deferindo, deferindo em parte, indeferindo ou julgando prejudicado o pedido - exceto referendo); (i.e) decisões colegiadas versando sobre medida cautelar – referendo.

De modo a evitar imprecisões, foi verificado se o total de decisões liminares contabilizadas a cada ano (item i) era equivalente à soma das cinco classificações mencionadas (subitens i.a, i.b, i.c, i.d e i.e). Além das já citadas, foram contabilizadas: (ii) decisões monocráticas versando sobre medida cautelar proferidas durante os períodos de recesso e férias, verificando se eram equivalentes à quantidade de decisões sobre medida cautelar proferidas pelo Presidente.

A obtenção dos dados foi feita mediante a aplicação de fórmula de contagem condicional, que permite a contabilização das decisões que obedecem a critérios previamente apontados, os quais serão expostos oportunamente. Por fim, as tabelas foram utilizadas como base para a elaboração de gráficos, de modo a permitir a melhor visualização de seu conteúdo.

### **3.3.2. O início do fenômeno**

Em consonância com os esclarecimentos conceituais realizados na introdução do trabalho, tem-se que a monocratização é aqui compreendida enquanto fenômeno de proliferação das decisões monocráticas em detrimento das decisões colegiadas no Tribunal. A seu turno, a expressão "em detrimento" é justificada pela percepção de decisões monocráticas que ocupam o espaço reservado às decisões do Plenário, seja pela legislação ou pelo texto constitucional.

Em outras palavras, o que se percebe é uma substituição do papel conferido ao Plenário pelos Ministros individualmente considerados. No recorte do trabalho – qual seja, as ações diretas de inconstitucionalidade – tal substituição é percebida especificamente nas decisões acerca de medida cautelar, cuja competência é atribuída ao órgão colegiado<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> Vide item 1.2.



Este item será dedicado à verificação das principais características das decisões monocráticas existentes na planilha-base no primeiro ano do período, buscando perceber aspectos que se demonstrem relevantes. Antes de mais nada, necessário deixar claro que, dos dados dispostos na planilha referentes ao tipo de decisão liminar que tratassem de medida cautelar, existia percentual de 7,41% do total (2000 - 2019) com resposta "não informado", distribuído conforme a tabela a seguir.

Tabela 4 – Percentual e valores absolutos de decisões liminares cujo tipo de decisão consta "não informado" em relação ao total na planilha-base

| Ano   | Total de liminares versando sobre MC | Não informado | Percentual - não informado |
|-------|--------------------------------------|---------------|----------------------------|
| 2000  | 92                                   | 9             | 9,78%                      |
| 2001  | 60                                   | 3             | 5%                         |
| 2002  | 61                                   | 4             | 6,56%                      |
| 2003  | 30                                   | 8             | 26,67%                     |
| 2004  | 24                                   | 10            | 41,67%                     |
| 2005  | 21                                   | 6             | 28,57%                     |
| 2006  | 17                                   | 1             | 5,88%                      |
| 2007  | 17                                   | 3             | 17,65%                     |
| 2008  | 17                                   | 0             | 0%                         |
| 2009  | 13                                   | 0             | 0%                         |
| 2010  | 23                                   | 0             | 0%                         |
| 2011  | 21                                   | 0             | 0%                         |
| 2012  | 6                                    | 0             | 0%                         |
| 2013  | 8                                    | 0             | 0%                         |
| 2014  | 21                                   | 0             | 0%                         |
| 2015  | 29                                   | 0             | 0%                         |
| 2016  | 26                                   | 0             | 0%                         |
| 2017  | 38                                   | 0             | 0%                         |
| 2018  | 31                                   | 0             | 0%                         |
| 2019  | 39                                   | 0             | 0%                         |
| Total | 594                                  | 44            | 7,41%                      |

Fonte: Supremo Tribunal Federal

De modo a preencher os dados que não haviam sido informados quanto às decisões liminares, verificou-se o andamento, bem como as demais informações constantes na planilha, acrescentando-se as informações pertinentes. As células que tiveram seu conteúdo substituído podem ser identificadas por destaque de cor e legenda no próprio documento.

Em seguida, foi verificada a quantidade de decisões colegiadas e monocráticas sobre medida cautelar em ADI por ano. A contagem condicional foi feita contabilizando os processos da planilha que obedecessem aos seguintes critérios: (i) coluna "classe" indicando "ADI"; (ii) coluna "data autuação" com data a partir de 1/1/2000; (iii) coluna "subgrupo andamento comissão" indicando "decisão liminar"; (iv) coluna "data andamento" indicando data do ano em análise; (v) coluna "andamento" contendo a palavra "liminar"<sup>152</sup>; (vi) coluna "tipo decisão" indicando "monocrática" ou "colegiada".

Das decisões monocráticas proferidas durante o período, foram excluídas aquelas proferidas pela Presidência. O motivo para tal é que, em conformidade com o observado, todas as decisões da Presidência versando sobre medida cautelar foram proferidas durante o recesso<sup>153</sup>. Da mesma forma, não foram contabilizadas, neste primeiro momento, decisões colegiadas relativas a referendo.

Apesar das atenções terem se voltado à monocratização de forma relativamente recente, o fenômeno já se fazia presente no início do período em estudo. Por exemplo, a primeira decisão monocrática de relator constante na base de dados data de 22 de março de 2000 e foi proferida pelo Ministro Sepúlveda Pertence na ADI nº 2176.

Em sua fundamentação, o Ministro afirmou que o Tribunal havia suspenso há poucos dias a eficácia de dispositivos com a mesma redação:

As disposições questionadas são idênticas, *ipsis literis*, às questionadas na ADIn 2138, relator o em. Ministro Sydney Sanches - embora constantes de outra lei estadual - cuja vigência e eficácia o Tribunal, em 16 de março corrente, suspendeu por medida cautelar (Inf. STF 181).

A decisão liminar foi submetida e referendada pelo Plenário em 11/5/2000, menos de dois meses após sua afirmação pelo relator. Em dezembro de 2008, a ação foi julgada prejudicada ante a revogação da norma impugnada. Apesar de ter ficado sem nova apreciação pelo Plenário até seu desfecho, a decisão sobre

---

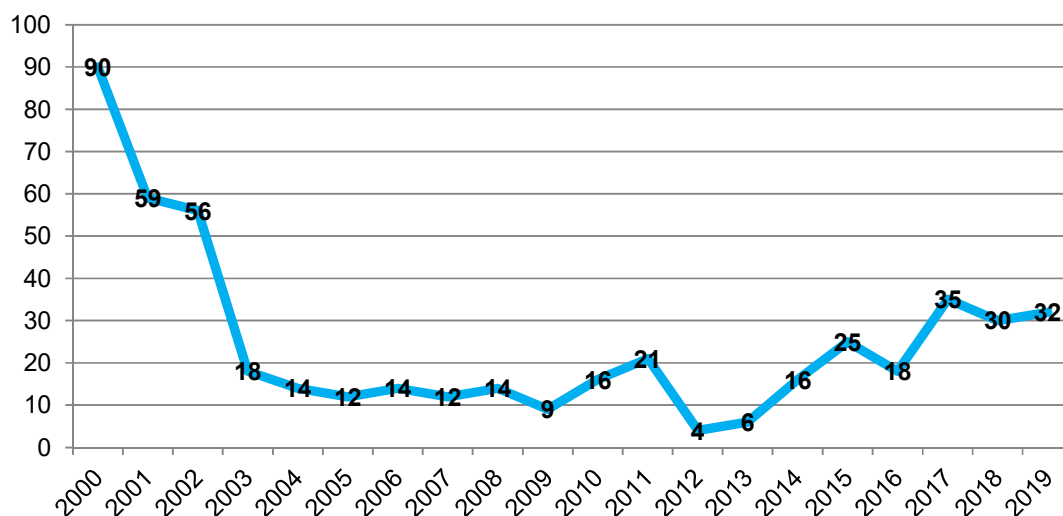
<sup>152</sup> Observe-se que o critério relativo ao andamento não contém a expressão "medida cautelar" pelo fato de a tabela indicar as decisões versando sobre medida cautelar a partir da referência ao deferimento, indeferimento ou deferimento em parte de liminar. As decisões que não tratam sobre medida cautelar contém, na coluna "andamento", menção ao artigo 12 da Lei 9868/1999.

<sup>153</sup> De todas as decisões da Presidência proferidas durante período de recesso e férias, a maioria foi proferida apenas alguns dias após a sua autuação. Fora deste caso, as decisões da Presidência durante o recesso/férias não ultrapassaram 6 meses após a autuação da respectiva ADI. Para o entendimento adotado na pesquisa, o padrão segue o determinado no art. 13 do RISTF, que passa ao Presidente a incumbência de decidir questões urgentes quando do não-funcionamento do Plenário.

medida cautelar não deixou de ser submetida a referendo pela maioria dos membros do Tribunal.

O ano 2000 foi o marco em que mais foram apreciadas medidas cautelares em todo o período. Nos anos seguintes, o total de decisões de mesma natureza apresentou queda significativa, chegando a apenas 4 decisões em 2012. Conforme apresentado no gráfico, o ano de 2019 findou com um total de 32 decisões.

Gráfico 2 - Decisões versando sobre medida cautelar em Ações Diretas de Inconstitucionalidade – exceto referendo e decisões da Presidência (2000 -2019)



Fonte: Supremo Tribunal Federal

Embora seja possível perceber a existência da monocratização desde o ano 2000, apenas 8 decisões do total de 90 foram tomadas individualmente por relatores, o que perfaz o percentual de 8,89%. Do total de decisões monocráticas, duas foram no sentido de considerar o pedido prejudicado, com fundamento em decisão do Plenário quanto a norma de conteúdo idêntico. Outras duas tiveram negada a medida cautelar com base em decisão do Plenário, o que significa que não causaram alteração significativa no *status quo* legislativo existente até o momento.

Quadro 2 – Descrição das decisões liminares monocráticas sobre medida cautelar proferidas no ano de 2000

| ADI nº | Data da decisão liminar | Conteúdo decisão liminar | Observação fundamento | Liberação ao Plenário para referendo |
|--------|-------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------------------|
| 2176   | 22/3/2000               | Deferida                 | -                     | 5/5/2000                             |

|      |            |                                  |  |                                    |
|------|------------|----------------------------------|--|------------------------------------|
| 2146 | 6/4/2000   | Deferida em parte <sup>154</sup> | -  | -                                  |
| 2200 | 2/5/2000   | Prejudicada                      | Norma de mesmo conteúdo apreciada pelo Plenário na ADI 2081, em 21/10/1999<br><b>Objeto: art. 19 da MP N° 1950-62/2000</b> | -                                  |
| 2288 | 1/9/2000   | Prejudicada                      | Norma de mesmo conteúdo apreciada pelo Plenário na ADI 2081, em 21/10/1999<br><b>Objeto: art. 19 da MP 1950-66/2000</b>    | -                                  |
| 2272 | 15/9/2000  | Indeferida                       | Decisão do Plenário acerca de normas com conteúdo análogo  | -<br>(perda do objeto em 1/8/2002) |
| 2281 | 15/9/2000  | Indeferida                       | Decisão do Plenário acerca de normas com conteúdo análogo  | -<br>(perda do objeto em 1/8/2002) |
| 2310 | 19/12/2000 | Deferida                         | -  | 7/2/2001                           |
| 2307 | 20/12/2000 | Deferida                         | -  | 15/2/2001                          |

Fonte: Supremo Tribunal Federal

Conforme é possível observar a partir do quadro, as decisões que tiveram o condão de suspender a eficácia da norma questionada representam 3,33% do total de decisões. Apesar de não ter sido verificada, em sua fundamentação, alusão a decisões sobre normas idênticas pelo Plenário, todas as decisões foram submetidas a referendo em menos de dois meses.

A verificação das decisões proferidas no primeiro ano sob análise demonstra que, apesar de tratarem sobre concessão ou não de medida cautelar suspensiva, metade apontava em seus fundamentos decisões recentes do Plenário. Sendo assim, o papel do relator se demonstra limitado a reproduzir orientação recente do órgão colegiado. Quanto aos três casos em que houve efetiva aplicação da medida, o caso foi liberado ao Plenário em curto espaço de tempo.

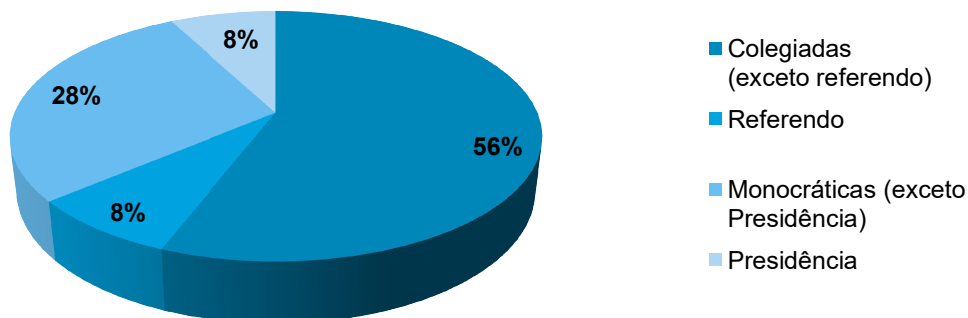
### 3.3.3. Decisões individuais e o Plenário

O presente tópico se destina ao exame comparativo da quantidade de decisões sobre medida cautelar proferidas pelo Plenário em relação às decisões tomadas de forma individual. Quando se verifica o quadro geral do período compreendido entre 2000 e 2019, chega-se a um total de 594 decisões de cunho

<sup>154</sup> "Curso simultâneo de ADIn federal - atinente a alguns dispositivos de lei local - e de ADIn estadual - que argúi a inconstitucionalidade formal de toda a lei". Deferimento sem condão de suspender eficácia de norma, mas tão somente "para que o Tribunal de Justiça se abstenha de proferir julgamento específico sobre a inconstitucionalidade nos dispositivos objeto da ADIn federal, sempre que os padrões estaduais a considerar sejam normas de reprodução compulsória da Constituição Federal."

liminar, das quais 64% foram proferidas pelo Plenário e 36% emitidas monocraticamente:

Gráfico 3 – Decisões liminares ( 2000 - 2019)



Fonte: Supremo Tribunal Federal

Do total de 215 decisões monocráticas, 46 foram tomadas pela Presidência do Tribunal durante o período de recesso. Por sua vez, as 47 decisões relativas a referendo compõem o conjunto das decisões proferidas pelo Plenário. Note-se que o total de decisões levadas a referendo corresponde a aproximadamente 22% de todas as decisões monocráticas proferidas no período.

Apesar de a verificação das decisões finais não compor o escopo do presente trabalho, o panorama sugere que, caso os outros 78% não correspondam a casos que tenham sido levados diretamente ao Plenário para decisão final, parte considerável das decisões individuais não é efetivamente controlada pelo Plenário. Diante dessa possibilidade, perde-se de vista os poderes do Colegiado em relação aos Ministros.

Importante ressaltar que as previsões normativas que permitem a tomada de decisão pelo relator ou Presidente nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade têm respaldo em duas principais limitações. A primeira, de que é defeso a um Ministro definir o mérito da ação, podendo somente evitar prejuízos de difícil reversão ou assegurar a utilidade resultado futuro, em condições excepcionais e urgentes. A segunda é a de que, ao menos em tese, o poder de decisão dos Ministros é sujeito à supervisão pelo Plenário<sup>155</sup>.

<sup>155</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Op. cit.*, 2018, p. 23.

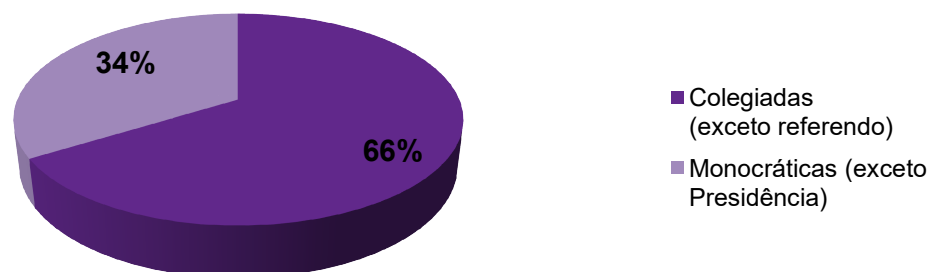
Ao se referirem às possibilidades legais de decisão individual do relator nas ADI's e outras espécies processuais, ressaltam os professores Werneck e Ribeiro:

Primeiro, a distinção entre decisões *liminares* e *definitivas* (de mérito) não se sustenta em termos dos seus efeitos sobre o *status quo*. Dados do projeto “Supremo em números” sobre a duração de decisões liminares no STF mostram que elas haviam permanecido em vigor por, em média, mais de dois anos até uma decisão “final”—ou seis anos no caso de ações diretas de inconstitucionalidade. (...) Segundo, o controle pelo plenário não parece ser realmente eficaz para impedir que as decisões individuais se consolidem como *status quo*<sup>156</sup>.

Os pontos levantados pelos autores, em conjunto com os dados apresentados, demonstram que não somente os Ministros relatores exorbitam seu papel ao tomarem decisões individuais sobre medida cautelar, mas também que o Plenário não possui meios de controlar efetivamente tais decisões. Quando somado aos poderes de definição de agenda dos quais dispõem os relatores, o poder de tomar decisões individuais se torna praticamente ilimitado, tendo em vista que é do relator o poder de submeter – ou prorrogar a submissão – de determinada questão ao Plenário.

Para os objetivos do estudo aqui realizado, no entanto, nem as decisões tomadas pela Presidência nem as relativas a referendo são verificadas essencialmente enquanto sintomas da monocratização. Isto porque a verificação da substituição do Plenário pelos Ministros é observada na apreciação inicial quanto ao pedido de medida cautelar, ocorrido fora do período de recesso. Excluindo-se os dois grupos do total de decisões, é possível notar que a monocratização atinge pouco mais de um terço das decisões tomadas nos últimos 20 anos.

Gráfico 4 - Decisões liminares colegiadas x monocráticas ( 2000 - 2019)



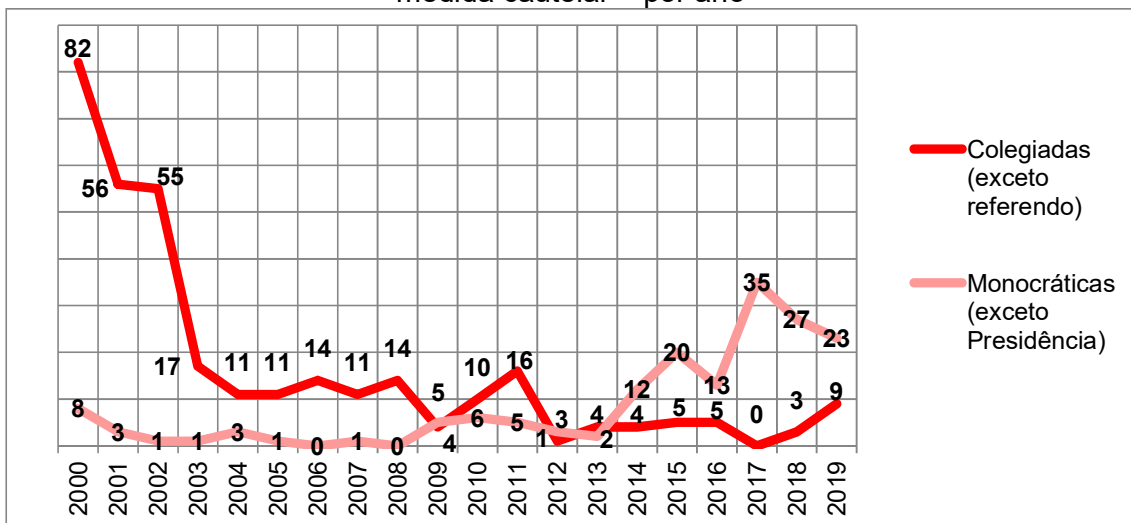
<sup>156</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Op. cit.*, 2018, p. 23.

Fonte: Supremo Tribunal Federal

Quando verificadas ano a ano, a proporção entre decisões monocráticas e colegiadas é marcada por três diferentes fases. Entre os anos 2000 e 2008, as decisões colegiadas se apresentaram em maior quantidade. No período, o especial destaque é constatado no ano de 2000, com 82 decisões colegiadas e 8 monocráticas.

No intervalo de 2009 a 2013, verificou-se sutil alternância entre os dois tipos de decisão e pouca expressividade de decisões monocráticas, dada a pequena diferença em seus números absolutos nos anos de 2009 e 2012. O terceiro período, de 2014 a 2019, as decisões monocráticas passaram a superar significativamente as decisões colegiadas. A fase alcançou seu auge em 2017, no qual todas as 35 decisões sobre medida cautelar foram tomadas monocraticamente.

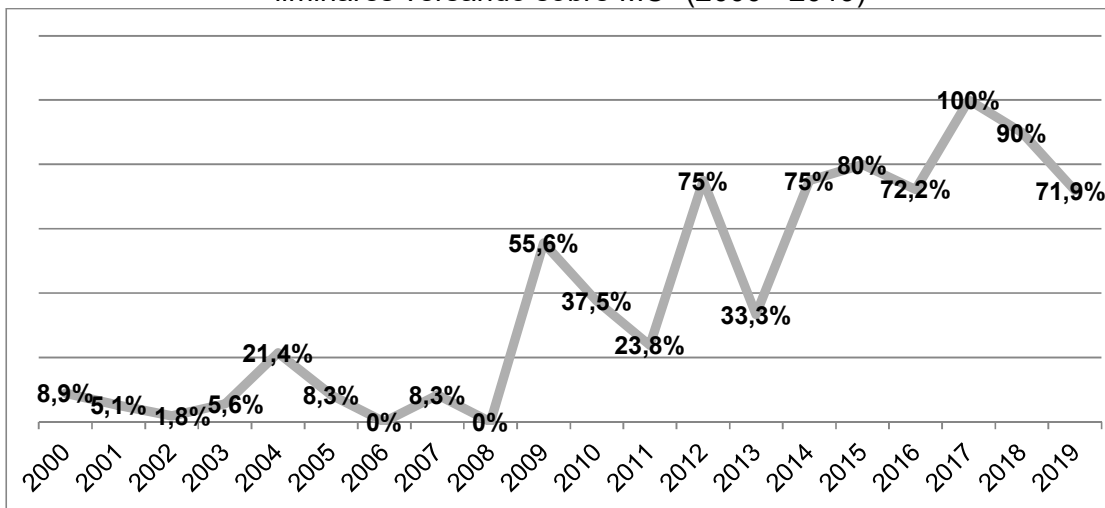
Gráfico 5 - Decisões liminares em ações diretas de inconstitucionalidade acerca de medida cautelar – por ano



Fonte: Supremo Tribunal Federal

Com 83,33% do total de decisões entre 2014 e 2019, é possível perceber a expansão da atuação dos Ministros em detrimento do Plenário, cujas decisões correspondem a apenas 16,67%. Em valores absolutos, têm-se o total de 156 decisões liminares, das quais 130 foram tomadas de forma individual e 26 foram colegiadas. A variação relativa das decisões monocráticas em relação ao total de liminares pode ser verificada a partir do gráfico 6.

Gráfico 6 - Percentual de decisões monocráticas em relação ao total de decisões liminares versando sobre MC\* (2000 - 2019)



\* O quantitativo não inclui decisões da Presidência.  
Fonte: Supremo Tribunal Federal

No que tange às decisões sobre medida cautelar tomadas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, o quadro aponta para um aumento da monocratização no âmbito do STF. Tal fato contribui para o já acentuado isolamento dos Ministros e o baixo grau de colegialidade existente no Tribunal, retratado pela metáfora das "onze ilhas", manifestada em 2010 por Conrado Hübner Mendes<sup>157</sup>.

O gráfico permite constatar que, não apenas a atuação do colegiado se resume à sobreposição de entendimento das "onze ilhas" que o compõem, mas também são poucas as suas oportunidades de manifestação. A maioria das decisões cautelares tomadas em ADI's são proferidas monocraticamente.

### 3.3.4. Os Ministros e o *status quo* legislativo: o conteúdo das decisões monocráticas

Após verificar a proporção do fenômeno da monocratização no que tange às ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, torna-se importante saber qual o impacto provocado pelos Ministros no universo político externo ao Tribunal. Para tanto, o presente tópico terá como objetivo o levantamento relativo ao conteúdo das decisões monocráticas em análise.

<sup>157</sup> MENDES, Conrado Hübner. **Onze Ilhas**. Folha de S. Paulo, 1º de fevereiro de 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0102201008.htm>. Acesso em 11/2/2020.



Quando se tem em mente o Supremo Tribunal Federal enquanto um ator de veto coletivo – em especial quanto a seu papel de Corte Constitucional - , sua interferência no *status quo* legislativo pode ser verificada a partir das decisões tomadas por seu órgão pleno acerca da invalidação ou suspensão de efeitos de atos normativos. No entanto, o redesenho das atribuições individuais por parte dos Ministros e a expansão de seus limites em relação às competências do Plenário gera um cenário diferente.

Conforme o demonstrado no capítulo 2, os poderes individuais de que dispõe um Ministro podem fazer com que a capacidade de veto do Tribunal enquanto ator coletivo deixe de ser a simples soma dos votos de seus integrantes. Ao invés disso, os atos do Tribunal em relação ao externo podem ser entendidos enquanto resultado de interseção das posturas individuais de seus Ministros. Isto ocorre quando se tem em mente que uma decisão só consegue de fato ser levada a cabo pelo Plenário do Tribunal quando nenhum dos Ministros obstaculizar seu regular prosseguimento.

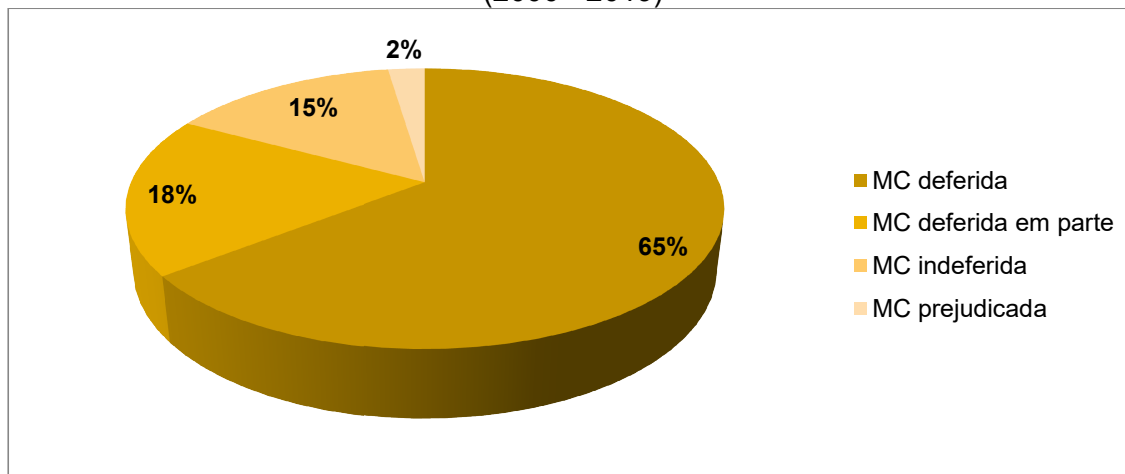
Sob outro prisma, a intervenção no jogo político pode ocorrer apenas a partir da convicção de um Ministro. É o que ocorre quando são tomadas decisões que têm o condão de suspender a eficácia de normas aprovadas por outros poderes. No caso das ações diretas de inconstitucionalidade, estas se traduzem nas decisões monocráticas que deferem medida cautelar.

Com a finalidade de verificar o conteúdo das decisões monocráticas, foi realizada a contagem com a partir dos seguintes critérios: (i) coluna "classe" indicando "ADI"; (ii) coluna "data autuação" com data a partir de 1/1/2000; (iii) coluna "subgrupo andamento comissão" indicando "decisão liminar"; (iv) coluna "data andamento" indicando data do ano em análise; (v) coluna "tipo decisão" indicando "monocrática"; (vi) coluna "órgão julgador" não contendo a palavra "Presidência".

Para verificar quantas foram no sentido de deferimento, foi adicionado o critério: (vii) coluna "andamento" contendo a palavra "deferida", desde que diferente de "deferida em parte" e "indeferida". No caso do deferimento em parte e do indeferimento, este parâmetro foi substituído por (vii) coluna "andamento" contendo a expressão "deferida em parte" ou "indeferida", respectivamente. No que concerne

às decisões considerando prejudicado o pedido, foram contabilizados os casos em que a (vii) coluna "andamento" contivesse a palavra "prejudicada"<sup>158</sup>.

Gráfico 7 – Conteúdo das decisões monocráticas acerca de medida cautelar em ADI (2000 - 2019)



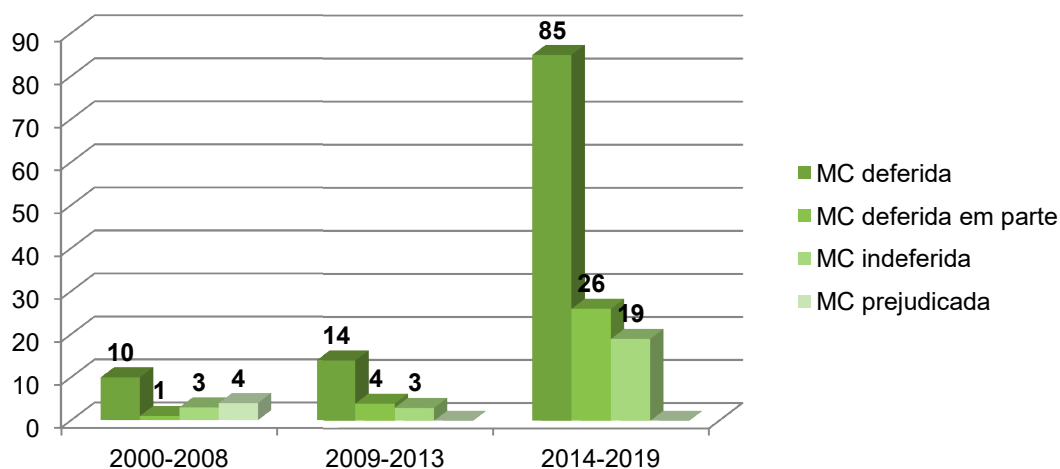
Fonte: Supremo Tribunal Federal

Do espectro de decisões monocráticas tomadas ao longo do período, 65% foram no sentido de deferir integralmente medida cautelar e 15% para deferir em parte. O cenário demonstra que 80% das decisões proferidas individualmente tiveram, em alguma medida, repercussões modificativas no *status quo*. Quanto às demais, 18% dos pedidos liminares foram monocraticamente indeferidos até decisão pelo órgão colegiado e 2% foram julgados prejudicados, com base em orientação do Plenário sobre norma similar ou, ainda, perda do próprio objeto da ação.

Além de constatar a existência de impacto individual da atuação dos Ministros durante os últimos vinte anos, importa perceber também se houve variação significativa do conteúdo das decisões em cada uma das fases do período observado, bem como a cada ano.

Gráfico 8 - Conteúdo das decisões monocráticas em ADI's – fases (2000-2019)

<sup>158</sup> Importante ressaltar que foi verificada a aplicação dos critérios por meio da contagem manual, a partir da aplicação de filtros na tabela.



Fonte: Supremo Tribunal Federal

A partir do gráfico, é possível notar que as decisões no sentido de deferimento de medida cautelar se mantiveram como grupo majoritário ao longo das três fases. De modo geral, seu aumento ocorreu em proporção similar ao da proliferação de decisões monocráticas.

Enquanto o total de decisões aumentou em 17% e 507% ao passar de 18 para 21 e, após, para 130 decisões na terceira fase, as decisões de deferimento aumentaram 40% da primeira para a segunda fase do período e, em seguida, em 519%. A distribuição das decisões por ano pode ser verificada a partir da tabela:

Tabela 5 - Conteúdo - decisões monocráticas em ADI - por ano

| Ano  | MC deferida | MC deferida em parte | MC indeferida | MC prejudicada |
|------|-------------|----------------------|---------------|----------------|
| 2000 | 3           | 1                    | 2             | 2              |
| 2001 | 1           | -                    | -             | 2              |
| 2002 | -           | -                    | 1             | -              |
| 2003 | 1           | -                    | -             | -              |
| 2004 | 3           | -                    | -             | -              |
| 2005 | 1           | -                    | -             | -              |
| 2006 | -           | -                    | -             | -              |
| 2007 | 1           | -                    | -             | -              |
| 2008 | -           | -                    | -             | -              |
| 2009 | 4           | 1                    | -             | -              |
| 2010 | 5           | 1                    | -             | -              |
| 2011 | 2           | 2                    | 1             | -              |
| 2012 | 1           | -                    | 2             | -              |
| 2013 | 2           | -                    | -             | -              |
| 2014 | 11          | 1                    | -             | -              |
| 2015 | 15          | 2                    | 3             | -              |
| 2016 | 3           | 3                    | 7             | -              |
| 2017 | 23          | 8                    | 4             | -              |
| 2018 | 17          | 8                    | 2             | -              |

|      |    |   |   |   |
|------|----|---|---|---|
| 2019 | 16 | 4 | 3 | - |
|------|----|---|---|---|

Fonte: Supremo Tribunal Federal

Os casos estudados em pontos anteriores - além dos elencados por autores que trabalham o comportamento individual<sup>159</sup> - demonstram que, ainda que ocorressem de forma pontual, as manifestações de comportamento individual dos Ministros do Supremo Tribunal Federal assumem formas com forte impacto no universo político. Além de ostentarem relevância qualitativa, os dados demonstram o aumento de decisões monocráticas que afastam do Plenário a apreciação de medida cautelar. Soma-se a isso a predominância das decisões que deferem - integralmente ou em parte - medida cautelar, confirmando a expressiva quantidade de decisões individuais modificativas do *status quo*.

### 3.3.5. O período pré-recesso e o comportamento estratégico

No dia 19 de dezembro de 2018, o Ministro Marco Aurélio proferiu decisão implementando medida acauteladora requerida na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 54. A ação havia sido ajuizada em abril daquele ano e pretendia-se a afirmação da constitucionalidade do art. 283 do Código de Processo Penal:

Art. 283. Ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, em decorrência de sentença condenatória transitada em julgado ou, no curso da investigação ou do processo, em virtude de prisão temporária ou prisão preventiva.

Em linhas gerais, a ação objetivava impedir a prevalência do entendimento que admitia a execução provisória de decisão condenatória em sede

<sup>159</sup> HARTMANN, Ivar Alberto; FERREIRA, Lívia da Silva. “Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do Ministro relator no Supremo”. *Revista Opinião Jurídica*, v. 13, n. 17, pp. 268–283, 2015; OLIVEIRA, Fabiana Luci. “Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 80, pp. 89–254, 2012b; ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **O Supremo individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político**. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 46, p. 121-155, 2015; ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Ministrocracia: O Supremo Tribunal Individual e o processo democrático brasileiro**. *Novos Estudos*, CEBRAP, v. 37, n 1, jan-abr, p. 13-32, 2018.

de apelação. A controvérsia havia surgido após a apreciação do *Habeas Corpus* nº 126.292 e do Recurso Extraordinário com Agravo nº 964.246, no ano de 2016.

Em sua fundamentação, o Ministro afirmou a competência do Plenário para decisão sobre medida cautelar prevista no artigo 21 da Lei 9868/1999. No entanto, apontou que o artigo 10 da mesma Lei, bem como o art. 5º §1º da Lei 9882/1999 e art. 21, V do Regimento Interno autorizariam a atuação excepcional do relator. Para tanto, ressaltou que, muito embora tenha liberado o processo para julgamento em 19 de abril daquele ano, sua inserção na pauta ocorreu em 18 de dezembro, apontando como data de julgamento o dia 10 de abril do ano seguinte.

O relator da ação destacou, ainda, que a apreciação de outro *habeas corpus* em abril de 2018 também indicaria mudança da maioria quanto ao tema. Em suas palavras:

Conforme aponta o requerente, sobreveio fato novo a respaldar, mesmo no campo precário e efêmero, nova manifestação deste Tribunal: os pronunciamentos dos integrantes do Supremo, por ocasião do exame do *habeas corpus* nº 152.752, relator Ministro Edson Fachin, encerrado na Sessão Plenária de 4 de abril de 2018. A votação por maioria simples de 6 votos no sentido do indeferimento da ordem não mais representaria a visão majoritária do Colegiado a respeito da constitucionalidade, em tese, do artigo 283 do Código de Processo Penal (...).

No mesmo dia, após pedido da Procuradoria-Geral da República, o Presidente do Tribunal suspendeu a liminar até a apreciação do caso pelo Plenário. Dos argumentos elencados, o Ministro Dias Toffoli afirmou julgados do Plenário ocorridos no ano de 2016, quando da apreciação das ADC's nº 43 e 44.

Apesar de não integrar o recorte da pesquisa, os fatos demonstram que o período antes do recesso pode ter especial relevância quando se trata de decisões precárias. Caso a ação não seja incluída em pauta para julgamento considerado a tempo, a prática demonstra que um Ministro pode tomar a decisão que vigorará até que o caso seja efetivamente apreciado pelo Plenário.

Embora esse não seja o único motivo, a tomada de decisão individual nos dias que antecedem o recesso faz com que a decisão tenha mais chances durar até eventual reforma pelo órgão colegiado ou, como visto, pela Presidência. Sendo assim, surge a tentativa de observar se há variação relevante na quantidade de decisões monocráticas proferidas ao longo dos meses do ano. A contagem não inclui decisões proferidas pela Presidência.

Os parâmetros aplicados para a contagem dos dados foram: (i) coluna "classe" indicando "ADI"; (ii) coluna "data autuação" com data a partir de 1/1/2000; (iii) coluna "subgrupo andamento comissão" indicando "decisão liminar"; (iv) coluna "data andamento" indicando mês do ano em análise; (v) coluna "tipo decisão" indicando "monocrática"; (vi) coluna "órgão julgador" não contendo a palavra "Presidência".

Tabela 6 - Decisões monocráticas em ADI's a cada mês (excluídas decisões da Presidência)

|           | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Janeiro   | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 3    | -    | -    | -    | -    | -    |
| Fevereiro | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 2    | -    | -    | -    |
| Março     | 1    | -    | -    | 1    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 1    | 2    | 1    | 1    | 3    | 5    | 3    |
| Abril     | 1    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 1    | -    | -    | -    | 1    | -    | -    | 2    | 2    |
| Maio      | 1    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 2    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 3    | 5    | 2    | 1    |
| Junho     | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 1    | -    | -    | -    | -    | 2    | 2    | 4    | 6    | 4    |
| Julho     | -    | -    | -    | -    | 1    | -    | -    | -    | -    | 2    | -    | 1    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    |
| Agosto    | -    | -    | -    | -    | 1    | -    | -    | -    | -    | -    | 1    | -    | -    | -    | 1    | 1    | 1    | 4    | 2    | -    |
| Setembro  | 3    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 1    | -    | -    | 1    | 4    | 1    | 3    |
| Outubro   | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 1    | -    | -    | 2    | -    | -    | 3    | 1    | 2    | -    | -    |
| Novembro  | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 1    | -    | 1    | 5    | 1    | 1    | -    | 1    |
| Dezembro  | 2    | 2    | 1    | -    | 1    | 1    | -    | 1    | -    | -    | 4    | 3    | -    | -    | 4    | 7    | 1    | 9    | 7    | 6    |

Fonte: Supremo Tribunal Federal

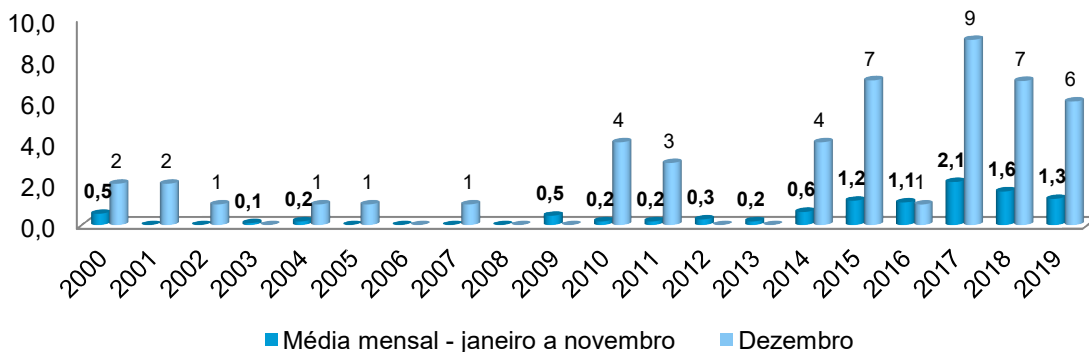
A tabela 6 demonstra que, em regra, são tomadas mais decisões monocráticas no último mês do ano. Um possível motivo para isso seria o intuito de iniciar a produção dos efeitos da decisão sem que esta pudesse ser impedida pelo Plenário em futuro próximo. Não se desconsidera aqui que existem outras possibilidades de atingir o mesmo objetivo, como demonstrado no estudo acerca do controle individual de pauta.

Outro fator que pode contribuir é a tentativa, pelos Ministros, de evitar que a questão passe pelo período do recesso sem decisão. No entanto, em percebendo nos autos uma questão urgente que permanece sem decisão às vésperas do recesso, uma alternativa possível seria a remessa do processo ao Presidente, a quem caberia a tomada de decisões urgentes no período.

Além da possibilidade de adoção de comportamento estratégico por parte dos Ministros, uma terceira hipótese é a elevação da quantidade de ações diretas

ajuizadas no período. O gráfico 9 ilustra a mencionada diferença entre as decisões proferidas no mês de dezembro e a média de decisões proferidas nos demais meses do ano<sup>160</sup>:

Gráfico 9 - Comparação - decisões monocráticas de relatores no mês de dezembro x média janeiro a novembro



Fonte: Supremo Tribunal Federal

### 3.4. Reações legislativas ao comportamento individual

#### 3.4.1. O projeto de Lei nº 7.104/2017

Verificados os principais contornos quantitativos referentes à tomada de decisões individuais em ADI's no Supremo Tribunal Federal, passa-se à análise de projetos legislativos que guardam relação com o tema. O projeto 7.104 foi apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados em 14 de março de 2017 pelo Deputado Rubens Pereira Júnior. O texto inicial propunha alterações no artigo 10 da Lei 9868/1999<sup>161</sup> e artigo 5º (caput) da Lei 9882/1999, bem como a revogação do §1º do mesmo. Confira-se a redação do projeto:

<sup>160</sup> Importante ressaltar que não se ignora o fato de que o cálculo inclui meses perpassados pelo recesso. No entanto, os doze dias de recesso existentes em dezembro (dias 20 a 31) não são superados pelo restante dos dias de recesso (1 a 31 de janeiro e 2 a 31 em julho) quando distribuídos ao longo dos onze meses (média de 5,54 dias de recesso por mês). Quando considerada a média dos dias de recesso distribuída ao longo dos meses, dezembro teria 6 dias a menos para a tomada de decisão.

<sup>161</sup> Redação atual: Lei 9868/1999: Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

Lei 9882/1999: Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

§ 1º Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, *ad referendum* do Tribunal Pleno.

Artigo 1º. O artigo 10 da Lei 9.868/99 passa a vigorar com o seguinte texto:  
“Art. 10. Poderá ser concedida medida cautelar na ação direta, exclusivamente, por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.”

Artigo 2º. O artigo 5º da Lei 9.882/99 passa a vigorar com o seguinte texto:  
“Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, exclusivamente, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Artigo 3º. Fica revogado o § 1º do artigo 5º da Lei 9.882/99

Artigo 4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação

Quanto à lei que cuida das ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade, a mudança no artigo 10 se concretizaria com a exclusão da ressalva feita ao período de recesso e inclusão da palavra "exclusivamente", de modo a reforçar a previsão já trazida pela redação anterior. A mesma alteração também foi prevista para o artigo 5º.

No que concerne ao §1º do artigo 5º, um dos propósitos para a revogação estaria em suprimir a possibilidade de concessão de liminares pela figura do relator nas arguições de descumprimento de preceito fundamental, cuja aplicação analógica se faz presente nas ações diretas de inconstitucionalidade.

Na justificação do projeto, o deputado declarou o propósito de impedir a concessão de medidas de urgência em ações de controle de constitucionalidade que não as proferidas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Ressaltou que a concessão de cautelares, quando verificada em contexto de judicialização de controvérsias políticas e sociais, tem como consequência o incremento da insegurança jurídica.

Após passar pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, a redação do projeto foi modificada para prever a ressalva relativa ao período de recesso, bem como prazo para a apreciação das medidas pelo Plenário:

Lei 9868/1999: Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida **exclusivamente** por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22 desta Lei, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias.  
(...)



§ 4º **No período de recesso**, em caso de excepcional urgência, o Presidente poderá conceder medida cautelar na ação direta ad referendum do Tribunal Pleno, **que deverá examinar a questão até a sua oitava sessão após a retomada das atividades**. (...)

Lei 9882/1999: Art. 5º **Apenas** por decisão da maioria absoluta de seus membros, o Supremo Tribunal Federal poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

§ 1º **No período de recesso**, em caso de excepcional urgência, o Presidente poderá conceder medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental ad referendum do Tribunal Pleno, **que deverá examinar a questão até a sua oitava sessão após a retomada das atividades**. (grifo não consta no texto original)

A redação final foi aprovada e o projeto foi encaminhado ao Senado Federal em 12 de julho de 2018. Com parecer positivo pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a projeto aguarda inclusão para apreciação pelo Plenário do Senado desde 11 de setembro de 2019.

Na forma estabelecida em sua redação final, a aprovação e o cumprimento do projeto resultariam em novas limitações legislativas à expansão do comportamento individual no Supremo Tribunal Federal. Além de reforçar em lei a concentração das decisões individuais nas mãos do Presidente no período de recesso, o prazo estabelecido para a apreciação do Plenário teria o condão de impedir a retenção do processo por tempo indeterminado e possibilitar manifestação do colegiado.

No entanto, os diferentes aspectos do funcionamento do Supremo Tribunal Federal observados até hoje permitem inferir que, na prática, o panorama seria diverso. O motivo principal para tal afirmação está na ausência – já percebida atualmente - de mecanismos efetivos de controle.

Primeiramente, caso os Ministros viessem a tomar decisões monocráticas apesar da redução do espaço interpretativo trazida pela alteração normativa, permaneceria improvável a fiscalização de tal comportamento pelo Plenário ou pelo Ministro Presidente. Tal como ocorre atualmente<sup>162</sup>, o Plenário não parece dispor de meios efetivos para impedir que as decisões individuais de seus Ministros se prolonguem no tempo.

Em segundo lugar, o mesmo pode ser dito quanto à possibilidade de descumprimento do prazo estabelecido para apreciação do Plenário após decisão monocrática pelo Presidente. Caso o Presidente não submeta a questão ou esta não

---

<sup>162</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Op. cit.*, 2018, p. 23.

seja apreciada no prazo, poucos são os meios de reverter a situação. Aliás, é possível apontar também a baixa probabilidade de cumprimento do mencionado prazo, levando-se em consideração a média de processos que são efetivamente apreciados<sup>163</sup>.

### 3.4.2. O projeto de Lei nº 10.042/2018

Apresentado em 17 de abril de 2018 pelo deputado André Figueiredo, o projeto 10.042 também previa alteração nos artigos 10 e 5º das Leis 9868 e 9882/1999, respectivamente. Além disso, alterava a Lei nº 12.016/2009 em seus artigos 7º e 22.

Em seu aspecto global, as alterações de redação incluíam prazo para apreciação da ação após 180 dias da concessão de medida cautelar nas ações de controle concentrado, bem como no mandado de segurança. No entanto, o grande diferencial em relação ao projeto anterior é a perda de eficácia da medida após o prazo. Quanto às ações de controle concentrado, o projeto previa o seguinte:

Art. 2º. O art. 10 da Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, passará a vigorar acrescido do seguinte §4º:

"Art. 10. (...) §4º. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, **devendo o Tribunal proceder ao julgamento da ação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de perda de sua eficácia.**"

Art. 3º. O art. 5º da Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999, passará a vigorar acrescido do seguinte §5º:

"Art. 5º. (...) §5º. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, **devendo o Tribunal proceder ao julgamento da ação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de perda de sua eficácia.**"

Quando de sua apreciação pela CCJC da Câmara, foi apresentada emenda substitutiva ao texto inicial. A emenda incluiu a possibilidade de renovação única por igual prazo após a concessão de medida cautelar, desde que com decisão devidamente justificada.

De forma similar ao projeto anteriormente apresentado, o deputado ressaltou a insegurança jurídica gerada pelos efeitos da concessão de medidas cautelares por prazo indeterminado. Embora tenha admitido a possibilidade de

---

<sup>163</sup> RECONDO, Felipe. "Supremo julgou 1,35 processo por sessão em 2017". *Jota*, 4 jan. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/supremo-julgou-135-processo-por-sessao-em-2017-04012018>. Acesso em: 15 jan. 2018.

implementação das medidas de forma individual, o proponente demonstrou especial preocupação com a inobservância dos critérios de excepcionalidade e urgência.

Apesar da aprovação do texto tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, o projeto foi integralmente vetado pela Presidência da República. A Mensagem encaminhada assentou o veto na inconstitucionalidade do projeto, por violação ao princípio da segurança jurídica.

### **3.4.3. A Proposta de Emenda à Constituição nº 82 de 2019:**

Apresentada em 22 de maio de 2019, a PEC nº 82 tinha objetivo mais amplo que os projetos anteriores. Tal como redigida inicialmente, buscava não somente conter a proliferação de decisões liminares individuais no controle concentrado, mas também inseria no texto constitucional tratamento específico quanto aos pedidos de vista.

A proposta previa a modificação de três artigos da Constituição Federal. O artigo 93 passaria a figurar com mais um inciso e dois parágrafos, que tratariam sobre os pedidos de vista e os julgamentos nos tribunais. De acordo com o texto, o pedido de vista formulado nos órgãos colegiados teria como consequência a concessão de vista a todos os seus membros por prazo determinado na lei processual.

Após quatro meses da concessão de vista sem a devolução do processo a julgamento, este seria reincluído na pauta do Tribunal de forma automática e teria preferência em relação aos demais processos da mesma classe. Nesse contexto, uma nova retirada de pauta somente seria viabilizada mediante justificativa reconhecida por dois terços de seus membros. A inobservância das regras anteriores daria ensejo à nulidade das decisões.

Quanto ao artigo 97, a proposta destacava a aplicação da reserva de plenário à apreciação de medidas cautelares e decisões com o condão de suspender os efeitos de atos normativos. Nos casos de requerimento elaborado durante o período de recesso, ficaria a cargo do Presidente a convocação extraordinária dos membros do Tribunal ou de seu órgão especial. O artigo conteria, ainda, parágrafo segundo a qual as decisões finais de mérito nas ações de controle concentrado poderiam ser tomadas somente pelo voto de dois terços dos membros do STF.

A alínea "p" do artigo 102 incluiria dentre as competências do Supremo Tribunal Federal o pedido de medida cautelar elaborado em todas as ações de controle concentrado. Os parágrafos incluídos no artigo previam tempo máximo de quatro meses entre a decisão liminar e final sob pena de inclusão automática na pauta do Supremo e perda da eficácia da medida. Por fim, a PEC nº 82 trazia regra geral de aplicação dos novos parágrafos do artigo 97 às decisões do STF que afetassem políticas públicas, suspendessem a tramitação de proposição legislativa ou criasse despesas para qualquer poder.

O texto inicial da PEC sugere maior atenção dada pelo Poder Legislativo – em especial, pelos vinte e oito senadores que a propuseram – aos mecanismos individuais que guardam relação com o julgamento nos Tribunais. Em sua justificativa, os parlamentares deram especial enfoque ao controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal. Apontando risco à separação de poderes, ressaltaram a prática de seus Ministros no que tange às decisões sobre medida cautelar e aos pedidos de vista.

O projeto foi parcialmente modificado após parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. Em termos gerais, as principais alterações previam (i) possibilidade de decisão monocrática pelo Presidente do Tribunal durante o período de recesso, a ser apreciada pelo colegiado em trinta dias, sob pena de perder eficácia; e (ii) a manutenção da regra de maioria absoluta, em detrimento do quórum de dois terços proposto para o controle concentrado. Apesar da aprovação na Comissão, a matéria foi submetida ao Plenário do Senado e teve conteúdo rejeitado em primeiro turno na sessão de 3 de setembro de 2019.

Não obstante a temática dos diálogos institucionais não integrar o recorte do presente estudo, a existência de projetos normativos que se destinam a limitar o âmbito de escolha individual dos Ministros demonstra a percepção dos poderes constituídos – em especial, do Poder Legislativo - quanto às práticas no Supremo Tribunal Federal. Note-se que as propostas foram feitas em intervalo pouco superior a um ano, durante a fase marcante na expansão da monocratização.

Caso tivessem sido aprovados, o cumprimento dos novos regramentos propostos poderiam atingir seus objetivos no que tange ao comportamento individual dos Ministros. No entanto, tal como apontado anteriormente, o cenário prático

permanece apontando para a dificuldade em coibir eventuais descumprimentos das normas.

### **3.5. A Emenda Regimental nº 52 de 2019:**

Poucos dias após a apresentação da PEC nº 82/2019 ao Plenário do Senado, os membros do Supremo Tribunal Federal reuniram-se em sessão administrativa e aprovaram mudanças significativas no que tange à apreciação de casos pelo Tribunal. A proposta, elaborada pelo Ministro Dias Toffoli, consistia na ampliação das possibilidades de julgamento virtual e foi levada a efeito no dia 6 de junho de 2019.

Em virtude da deliberação, foram editadas a Emenda Regimental nº 52 e a Resolução nº 642/2019. A seguir, serão verificadas em detalhes as inovações que atingem o julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade.

Em substituição à previsão anterior, que somente permitia a apreciação virtual de agravos internos e embargos de declaração, foram incluídas dentre os casos passíveis de submissão ao Plenário Virtual as medidas cautelares nas ações de controle concentrado, bem como referendos de decisões tomadas individualmente. A Emenda nº 52 veiculou a mudança por meio da inclusão do artigo 21-B ao texto regimental, com o seguinte teor:

Art. 21-B. O Relator poderá liberar para julgamento listas de processos em ambiente presencial ou eletrônico.

Parágrafo único. A critério do Relator, poderão ser submetidos a julgamento em ambiente eletrônico, observadas as respectivas competências das Turmas ou do Plenário, os seguintes processos:

I – agravos internos, regimentais e embargos de declaração;

**II – medidas cautelares em ações de controle concentrado;**

**III – referendos de medidas cautelares e de tutelas provisórias;**

IV – recursos extraordinários e agravos, inclusive com repercussão geral reconhecida, cuja matéria discutida tenha jurisprudência dominante no âmbito do STF;

**V – demais classes processuais cuja matéria discutida tenha jurisprudência dominante no âmbito do STF** (grifo não consta no original)

As possibilidades de julgamento virtual passaram a abranger também todas as ações que veiculassem matéria com jurisprudência dominante no Tribunal. Trata-se de previsão aberta que, se pensada às últimas consequências, dá ensejo à definição de constitucionalidade ou inconstitucionalidade das normas em âmbito virtual.

Como é possível inferir a partir do dispositivo, a elaboração de listas de processos para inclusão em julgamento presencial ou eletrônico ficará a critério do relator. Caso haja pedido de vista, este não necessariamente acarretará a transferência do caso para julgamento presencial, podendo, a critério do Ministro que pediu vista, ser devolvido à sessão virtual. Não se está diante, portanto, de medida que retira dos Ministros os poderes individuais de agenda de que dispõem, mas de mudança que busca escoar o fluxo processual das sessões presenciais para o Plenário Virtual.

Submetida a lista para apreciação virtual, a Resolução 642/2019 determina que a pauta será publicada com pelo menos cinco dias de antecedência<sup>164</sup>. Após o início da sessão e a inclusão de relatório, ementa e voto pelo relator, os Ministros terão cinco dias úteis para manifestação<sup>165</sup>, com as seguintes opções:

Art. 6º Os Ministros poderão votar nas listas como um todo ou em cada processo separadamente.

§ 1º As opções de voto serão as seguintes:

a - acompanhamento o Relator;

b - acompanhamento o Relator com ressalva de entendimento;

c - diverjo do Relator; ou

d - acompanhamento a divergência.

§ 2º Eleitas as opções b ou c, o Ministro declarará seu voto no próprio sistema.

De forma análoga ao que ocorre quanto à existência de repercussão geral, o artigo 2º, §3º da Resolução estabelece que *"considerar-se-á que acompanhou o relator o Ministro que não se pronunciar no prazo previsto no § 1º."* A redação gera implicações relevantes quando se tem em perspectiva o julgamento em controle concentrado de constitucionalidade, uma vez que dá corpo de voto ao silêncio de determinado Ministro.

Surge questionamento também relativo ao artigo 22 da Lei 9868/1999, que prevê a tomada de decisão sobre medida cautelar ou mérito da ação direta de inconstitucionalidade em sessão com pelo menos oito Ministros. Em análise inicial, o dispositivo da resolução pode dar ensejo à violação da regra. Isto porque o silêncio

---

<sup>164</sup> Art. 2º As sessões virtuais serão realizadas semanalmente e terão início às sextas-feiras, respeitado o prazo de 5 (cinco) dias úteis exigido no art. 935 do Código de Processo Civil entre a data da publicação da pauta no DJe, com a divulgação das listas no sítio eletrônico do Tribunal, e o início do julgamento.

<sup>165</sup> Art. 2º (...) § 1º O relator inserirá ementa, relatório e voto no ambiente virtual; iniciado o julgamento, os demais ministros terão até 5 (cinco) dias úteis para se manifestar.

virtual – comparável à ausência nas sessões presenciais – seria suprido como se voto fosse. A possibilidade confere ao relator verdadeira potencialização de suas decisões.

Outro ponto relevante da medida é a chance de deslocamento do processo ao plenário presencial, por meio do pedido de destaque ou sustentação oral. Se desejarem apresentar oralmente seus argumentos ou quiserem a apreciação do caso de forma presencial, as partes têm até quarenta e oito horas antes do início da sessão para formular o pedido:

Art. 4º Não serão julgados em ambiente virtual as listas ou os processos com pedido de:

I – destaque feito por qualquer Ministro;

II – destaque feito por qualquer das partes, desde que requerido até 48 (quarenta e oito) horas antes do início da sessão e deferido pelo relator;

III – sustentação oral realizado por qualquer das partes, desde que requerido após a publicação da pauta de julgamento e até 48 (quarenta e oito) horas antes do início da sessão, cabendo ao relator, nos casos cabíveis, deferir o pedido. § 1º Nos casos previstos neste artigo, o relator retirará o processo da pauta de julgamentos eletrônicos e o encaminhará ao órgão colegiado competente para julgamento presencial, com publicação de nova pauta.

§ 2º Nos casos de destaques, previstos nos incisos I e II, o julgamento será reiniciado

De acordo com o ressaltado pelo Ministro Dias Toffoli durante a sessão do dia 6 de junho de 2019<sup>166</sup>, a inclusão do artigo 21-B no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal tinha como finalidade tornar os julgamentos mais céleres, de modo a atender à duração razoável do processo. Levando em consideração o *timing* da modificação, a emenda parece ter sido editada como espécie de contrarreação às tentativas congressuais de limitar a concessão monocrática de medidas cautelares, em conjunto com a maior atenção doutrinária conferida ao comportamento individual.

Apesar da pretensão de facilitar a tomada de decisões colegiadas por meio do Plenário Virtual, a verificação do teor regimental demonstra que o Ministro relator ainda pode decidir monocraticamente quanto à concessão de medida cautelar. Da mesma forma, permanece ao encargo do relator decidir sobre o momento da submissão do caso ao colegiado.

---

<sup>166</sup> Ata da sessão administrativa disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=egislacaoAtasSessoesAdministrativas&pagina=atasSessoesAdministrativas>

Tal como no julgamento presencial, o pedido de vista ainda permite que um Ministro molde, por tempo indeterminado, a agenda do Tribunal. Embora criem oportunidade virtual de apreciação coletiva, é possível notar que as alterações recentes ampliarão de fato os julgamentos virtuais apenas se o comportamento de cada Ministro os favorecer na prática.

Um outro aspecto relevante diz respeito à forma de tomada de decisão em âmbito virtual. Muito embora permita contabilizar os votos – ou, em alguns casos, o silêncio – dos Ministros, as sessões virtuais não parecem favorecer a deliberação propriamente dita, ao menos não na mesma medida que as realizadas de forma presencial.

Sob tal prisma, as decisões acabam por também deixar a desejar no que concerne à colegialidade, em especial quanto a seu aspecto democrático. Conforme o ressaltado pelo Ministro Marco Aurélio, único a votar contra a proposição, a votação virtual dificulta a deliberação na medida em que torna engessada a troca de ideias e entendimento entre os Ministros. O resultado é, mais uma vez, que a decisão do Tribunal permanece enquanto o mero somatório de posturas individuais isoladas, ao revés de manifestar postura verdadeiramente institucional e colegiada.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 atribuiu ao Supremo Tribunal Federal o desenho de uma instituição de peso no cenário nacional. A ampliação de seus canais de acesso, somada à analiticidade da Constituição e ao conseqüente aumento da litigiosidade constitucional são fatores que contribuem para o alcance da Corte e seu poder de veto no panorama político externo. Como consequência das características institucionais, a possibilidade de atuação individual por parte de seus integrantes têm proporcional impacto no universo político.

Da mesma forma, a delimitação das competências do Tribunal, bem como do número e forma de indicação dos Ministros configurou-se enquanto barreira contra possíveis retaliações de agentes externos, uma vez que elevou seu exame ao patamar constitucional. Disto decorre que, além das garantias inerentes ao exercício da magistratura, os Ministros do Supremo Tribunal Federal também têm sua atuação resguardada pelas blindagens institucionais.

No que concerne à apreciação das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, tanto o texto constitucional quanto a lei específica e o regimento interno do Tribunal disciplinam as possibilidades de atuação dos Ministros. A regra que prevalece para concessão de medida cautelar é a apreciação pelo Plenário, suportando como única exceção o período de recesso e a tomada de decisão pelo Presidente do Tribunal.

Nesse contexto, a apreciação monocrática relativa a medidas que tenham o potencial de suspender os efeitos de normas jurídicas questionadas configura, por si só, um dos aspectos de descompasso com o ordenamento jurídico. Além de ir de encontro à literalidade da regulamentação específica e do texto constitucional, possibilidade de um Ministro retirar a eficácia de norma aprovada pelos demais poderes constituídos é causa de violação a diversos princípios. Dentre eles, confere-se especial destaque à presunção de constitucionalidade de leis e atos normativos, ao devido processo legal e ao princípio do juiz natural.

A conjuntura é agravada pela possibilidade de obstrução do acesso ao caso pelo Plenário por meio dos poderes de agenda que dispõem tanto o relator o Presidente quanto os demais Ministros. Quanto à inclusão do caso em pauta e o

tempo para seu efetivo julgamento, um outro ponto de distanciamento entre normatividade e prática é perceptível por meio dos pedidos de vista, que tendem a se prolongar por tempo superior ao determinado no regimento interno do Tribunal.

Seja no tocante à proliferação de decisões monocráticas, aos poderes de agenda ou às manifestações públicas de entendimento dos Ministros quanto a questões sob a jurisdição do Tribunal, não se constatou até o presente a existência de mecanismos que possam remediar a escassez de virtudes passivas de seus magistrados. Quanto às sinalizações de preferências, os exemplos demonstram que os Ministros podem expor seus pontos de vista sem maiores preocupações com as limitações impostas pela Lei Complementar nº 35/1979.

No que tange à tomada de decisões de forma individual, a verificação realizada a partir dos dados disponibilizados pelo Supremo Tribunal Federal demonstra que a instituição tem funcionado com um baixo grau de colegialidade. Muitas vezes, a tomada de decisão colegiada somente é viabilizada quando o posicionamento de todos os Ministros convergir quanto à sua necessidade.

Embora os principais estudos sobre o tema sejam relativamente recentes, a existência de decisões monocráticas acerca da concessão de medida cautelar pode ser percebida desde o início do período em análise. A partir do ano de 2014, no entanto, o que se percebe é a inversão da tomada de decisão colegiada como regra, sendo substituída pela decisão individual por parte dos Ministros.

A emissão das decisões sobre medida cautelar também gera reflexos significativos no universo externo à cúpula do Poder Judiciário. De 2000 até 2019, mais de 80% das decisões foram no sentido de deferir – integralmente ou em parte – medidas de urgência nas ações diretas de inconstitucionalidade. O impacto pode ser percebido também pelas tentativas – oriundas do Poder Legislativo – de impedir a consolidação da prática individual dos Ministros sem que haja apreciação pelo Plenário.

O trabalho também permite observar que as decisões não ocorrem de maneira uniforme ao longo do ano, se verificando mais expressivas no período próximo ao recesso. Por um lado, a causa pode ser a atuação estratégica dos Ministros de modo a fazer suas decisões se prolongarem sem a chance de iminente revisão pelo Plenário. Por outro, é possível que haja o intuito de evitar que a questão

se prolongue sem decisão por mais tempo ou, ainda, que os atores legitimados atuem mais intensamente último mês do ano.

Apesar das informações levantadas, permanecem pouco conhecidas, para o recorte deste trabalho, outras características do fenômeno, tais como o tempo decorrido em média para a tomada de decisão liminar, a quantidade de dias transcorridos entre a decisão liminar sobre medida cautelar e a decisão final e também o grau de reversibilidade das decisões dos Ministros pelo Plenário. As questões podem ser objeto de pesquisas ulteriores.

Compreendidas algumas das facetas do comportamento individual, bem como as reações e contrarreações que guardam relação com o tema, resta o questionamento quanto a possíveis soluções para a problemática, dada a sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico vigente. As principais medidas já propostas fogem à possibilidade de estabelecer um controle externo STF, de modo a manter a independência do Tribunal e evitar brechas para retaliações.

Sob o prisma de atribuição da multiplicação de decisões individuais ao congestionamento do Plenário, uma possibilidade seria a implementação de mecanismos aumentem o número de casos julgados por ano. Tais mecanismos podem variar de recomendações para a redução dos votos até eventual ampliação do número de sessões por semana.

No entanto, como foi possível perceber ao longo do trabalho, essas e outras medidas propostas para lidar com consequências de decisões individuais retornaria ao ponto de partida: o âmbito de escolha dos juízes. Deste ponto, decorre que a solução mais eficaz para a questão – e, talvez, a menos factível - seria a ampliação das virtudes passivas dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Danilo dos Santos; BOGOSSIAN, Andre Martins. **“Nos termos do voto do relator”**: considerações acerca da fundamentação coletiva nos acórdãos do STF. *Revista Estudos Institucionais*, v. 1, n. 2, pp. 264–297, 2016.

ALMEIDA, Marcelo Pereira de. **Mitigação da oralidade – Contraditório influente – Exacerbação dos poderes do relator nos julgamentos monocráticos**. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Vol. IX, p. 481 - 497.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **O Supremo individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político**. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 46, p. 121-155, 2015.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Criatura e/ou Criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988**. *Revista Direito GV*, v. 12, n. 2, mai-ago, 2016.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Ministrocracia: O Supremo Tribunal Individual e o processo democrático brasileiro**. *Novos Estudos*, CEBRAP, v. 37, n 1, jan-abr, p. 13-32, 2018.

BARROSO, Luis Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. Ed. Saraiva, 2019, São Paulo, 8ª Edição.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Lei nº 9.096 de 1995**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de setembro de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm)

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Lei nº 9.504 de 1997**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 de setembro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Lei nº 9.882 de 1999**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 de dezembro de 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 54**. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, DJE 8 nov 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5440576>; Acesso em: 11/2/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.231-DF**. Relator Ministro Neri da Silveira. Brasília, DOU 17 dez 2001. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1828554>; Acesso em: 9/2/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650-DF**. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília, DJE 23 fev 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>; Acesso em: 11/2/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal **Ação Direta de Inconstitucionalidade MC 2.176-RJ**. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DJ 28 mar 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.656-SP**. Relator Ministro Maurício Corrêa. Brasília, DJU 1º ago 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.427**. Relator Ministro Eros Grau. Brasília, 30/8/2006. DJU, publicado em 10 nov. 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1106>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.367**. Relator Ministro Cezar Peluso. Brasília. DJU, publicado em 13 abr. 2005. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2260590>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.685**. Relatora Ministra Ellen Gracie. Brasília. DJU, publicado em 22 set. 2006. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2367564>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.079**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. DJe, 5 mai 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.908**. Relator Ministro Alexandre de Moraes. DJe, 18 nov 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADIn 779 AgRg**. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 8/10/1992. DJU, publicado em 11 mar. 1994. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1106>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatísticas do STF: Controle concentrado**, 2019. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=CC\\_Geral](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=CC_Geral). Acesso em: 25 de junho 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo 886**, de 1/12/2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo886.htm> . Acesso em: 7 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade** - ADInMC 4048-DF. Relator Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 14/5/2008. DJU, publicado em 22 ago. 2008.

BROUARD, Silvain; HÖNNIGE, Christoph. **Constitutional Courts as Veto Players: Lessons from the United States, France and Germany**. *European Journal of Political Research*, v. 56, pp. 529–552, 2017. Disponível em: <http://www.sciencespo.fr/liepp/sites/sciencespo.fr.liepp/files/Article%20Brouard%20et%20Honnige.pdf>.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 1993.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no Direito brasileiro.** Ed. Revista dos Tribunais, 2000, São Paulo, 2ª Edição.

CONTI, Mario Sergio. 2015. "**Gilmar Mendes vai votar ainda em junho o financiamento de campanhas.**" *Globonews*, 5 Jun 2015. <http://g1.globo.com/globonews/noticia/2015/06/gilmar-mendes-vai-votar-ainda-em-junho-o-financiamento-de-campanhas.html>.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Direito processual penal, v.1.** Coimbra: Coimbra Editora, 1974.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **O poder de quem define a pauta do STF. Os Constitucionalistas.** Disponível em: <https://www.osconstitucionalistas.com.br/o-poder-de-quem-define-a-pauta-do-stf>.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese.** 14ª ed., São Paulo: Ed. Perspectiva, 1998.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck. **Onze Supremos, todos contra o plenário.** In: Falcão, Joaquim; Arguelhes, Diego; Recondo, Felipe (Orgs.). *Onze supremos: o supremo em 2016.* Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Supra; Jota; FGV Rio, 2017. pp. 20–29;

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vítor P. **III Relatório Supremo em Números: O Supremo e o Tempo.** FGV Direito Rio, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/12055>.

FERRAZ, Leslie Shériida. **Decisão monocrática e agravo interno no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: uma análise empírica.** Revista da AJURIS, v. 41, n. 136, dez. 2014.

FERRAZ, Leslie Shériida. **Decisão monocrática e agravo interno: celeridade processual ou entrave processual? A Justiça do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Justiça e Sociedade, 2009.

"Gilmar Mendes diz que sente repulsa por qualquer ideia de constituinte: na avaliação do Ministro, a atual constituição fortaleceu a democracia e merece ser valorizada". **Exame**, 3 de outubro de 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/gilmar-mendes-diz-que-sente-repulsa-por-qualquer-ideia-de-constituente/>.

HARTMANN, Ivar Alberto; FERREIRA, Lívia da Silva. "**Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do Ministro relator no Supremo**". *Revista Opinião Jurídica*, v. 13, n. 17, pp. 268–283, 2015.

KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. **O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo.** Lua Nova, São Paulo, p. 141-184, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Conrado Hübner. **Onze Ilhas**. Folha de S. Paulo, 1º de fevereiro de 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0102201008.htm>. Acesso em 11/2/2020.

“Ministros criticam PEC que autoriza Legislativo a vetar decisões do STF”, **G1**, 24 de abril de 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/04/Ministros-criticam-pec-que-autoriza-legislativo-vetar-decisoes-do-stf.html>.

"Ministros criticam submeter decisões do STF ao Congresso", **Consultor Jurídico**, 24 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-abr-24/Ministros-criticam-pec-submete-decisoes-stf-congresso>.

“Ministros do STF criticam propostas de nova Assembleia Constituinte”, **Agência Brasil**, 3 de outubro de 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-10/Ministros-do-stf-criticam-propostas-de-nova-assembleia-constituente>.

OLIVEIRA, Fabiana Luci. **Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e ‘panelinhas’**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 44, pp. 139–153, 2012a.

OLIVEIRA, Fabiana Luci. **“Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula”**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 80, pp. 89–254, 2012b.

RECONDO, Felipe. **“Supremo julgou 1,35 processo por sessão em 2017”**. *Jota*, 4 jan. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/supremo-julgou-135-processo-por-sessao-em-2017-04012018>. Acesso em: 15 jan. 2018.

ROCHA, Felipe Borring. **Princípio da Jurisdição Equivalente: em busca do equilíbrio entre a colegialidade e o julgamento monocrático do mérito dos recursos nos tribunais brasileiros**. Editora JusPodivm, 2019, Salvador.

RUBIATTI, Bruno de Castro. **Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 23, Brasília, maio – agosto de 2017, pp. 35 -74. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n23/2178-4884-rbcpol-23-00035.pdf>.

SANTOS, Carlos Vitor Nascimento dos. **A colegialidade nos tribunais: quando uma ideologia vira dogma e o dogma, um princípio**. *Revista Estudos Institucionais*, v. 3, nº 1, Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017, p. 475-524.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva, 2017, São Paulo, 6ª Edição, p. 1202.

SUNSTEIN, Cass R. **One case at a time: judicial minimalism in the Supreme Court**. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

TSEBELIS, George. **Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas**. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

VIANNA, Luiz Werneck. SALLES, Paula Martins. BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, P. M. **Dezessete anos de judicialização da política**. *Tempo Social*, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007, p. 43-44.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. *Direito GV*, v. 4, n. 2, pp. 441–463, 2008.