



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito – FD
Programa de Graduação em Direito

**DELIBERAÇÃO E MONOCRATIZAÇÃO:
um estudo da decisão monocrática cautelar no controle concentrado de
constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal**

MARIA FERNANDA FERREIRA TEIXEIRA

Brasília-DF

2022

MARIA FERNANDA FERREIRA TEIXEIRA

**DELIBERAÇÃO E MONOCRATIZAÇÃO:
um estudo da decisão monocrática cautelar no controle concentrado de
constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal**

Monografia apresentada como requisito parcial
para a obtenção do grau de Bacharel em Direito
pelo Programa de Graduação da Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)

Orientadora: Professora Doutora PAULA PESSOA

Brasília-DF

2022

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora **PAULA PESSOA PEREIRA**
Orientadora – Presidente

Professor Doutor **JORGE OCTÁVIO LAVOCAT GALVÃO**
Examinador

Professora Doutora **CHRISTINE OLIVEIRA PETER DA SILVA**
Examinadora

Doutor **PAULO JOSÉ LEONESI MALUF**
Examinador

Brasília-DF

2022

Aos meus avós, que me ensinaram a amar para além da distância e do tempo

AGRADECIMENTOS

A graduação é uma conquista coletiva e eu agradeço a todos aqueles que encheram meu caminho de amor e alegria para que eu pudesse estar aqui. Como diz uma música da qual gosto, em meio ao caos da vida, são as nossas mãos juntas que nos dão o mapa¹.

O primeiro agradecimento vai à minha família: à minha mãe, Flávia, companheira que me ensinou a ser uma mulher forte e confiante nesse mundo frio; à minha irmã, Alice, que é também minha melhor amiga; e ao meu pai, Walter, que me ensinou a ser paciente e a apreciar uma boa música. Obrigada por terem me dado um lar cheio de amor e por serem meu escudo. E aos, meus avós, Fernanda, Marinita, Eraldo e Walmore, a quem dedico este trabalho, amo vocês.

Aproveito também para agradecer àqueles que transformaram essa jornada em memórias maravilhosas: meus amigos de curso. Sem vocês, estar aqui seria mil vezes mais difícil. Seja no sol ou na chuva, no presencial ou no EaD, no RU ou em um restaurante chique, obrigada por terem dividido risadas e lágrimas comigo nesses últimos anos.

Agradeço também às minhas amigas, que mesmo em meio à correria da vida e em meio à distância de meio Brasil, nunca deixaram de estar ao meu lado.

Não poderia deixar de agradecer a alguns professores, pois não estaria aqui sem eles. Primeiro, à Professora Loussia Felix, por ser uma inspiração como mulher na academia e por ter me feito perceber, ainda no início do curso, que eu amo pesquisar. Segundo, ao Professor José Nunes, por ter enxergado em mim o potencial que eu ainda não era capaz de ver e por ter feito com que eu me apaixonasse por direito constitucional. E, terceiro, à Professora Paula Pessoa, que me orientou neste trabalho com muita serenidade e sabedoria, obrigada pela disponibilidade, pelo carinho e por prezar sempre pela qualidade técnica e teórica desta pesquisa.

Preciso agradecer, ainda, àqueles que me deram oportunidade para aprender e crescer na prática do direito. Aos meus colegas na DPU e no TSE, aos Defensores do Núcleo de Saúde na DPDF e, principalmente, à equipe do Gabinete do Ministro Alexandre de Moraes no STF, local no qual pude ver, viver e aprender o direito constitucional.

Por fim, obrigada à Universidade de Brasília, por ser muito mais do que eu havia sonhado.

¹ 방탄소년단. *Love Maze*. Album *Love Yourself* 轉 'Tear', faixa 6 (3.41 min). Seoul: Big Hit Music, 2018.

*“O todo sem a parte não é todo,
A parte sem o todo não é parte”*

GREGÓRIO DE MATOS²

² MATOS, Gregório de. *Ao braço do mesmo Menino Jesus quando apareceu*. In: MATOS, Gregório de. *Obra poética*. Org. James Amado. Prep. e notas Emanuel Araújo. Apres. Jorge Amado. 3.ed. Rio de Janeiro: Record, 1992.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como propósito realizar um estudo sobre a forma como a decisão monocrática que concede medida cautelar se comporta dentro do processo decisório do controle concentrado de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal (STF). Partindo de uma premissa teórica voltada à democracia deliberativa, na qual a instituição Corte Constitucional tem como principal função emitir decisões deliberadas, racionais e fundamentadas, a hipótese é que a decisão monocrática, por ser uma exceção à deliberação e ao perfil institucional colegiado da Corte, deve ser um mecanismo decisório excepcional e provisório. Com o objetivo de averiguar essa hipótese tanto na regulamentação do processo decisório quanto na prática jurisdicional, o estudo utilizou métodos de pesquisa bibliográfica e documental, bem como de pesquisa empírica. O trabalho foi dividido em três pontos principais. Primeiro, analisa qual o desenho do processo decisório da Suprema Corte e, em seguida, verifica como a decisão monocrática liminar é regulamentada no processo constitucional de controle concentrado. Segundo, apresenta um estudo empírico que analisa como a decisão monocrática se comporta na prática jurisdicional, com foco na frequência com que é utilizada e na quantidade de tempo em que permanece vigente. Terceiro, explora os problemas que podem surgir a partir do uso não excepcional e não provisório da decisão monocrática liminar e de que modo isso pode afetar o processo decisório interno e o STF como instituição, bem como quais soluções podem ser implementadas.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. Medida Cautelar. Controle Concentrado de Constitucionalidade. Democracia Deliberativa.

ABSTRACT

This undergraduate thesis aims at analyzing the use of monocratic judicial decision to grant provisional measure in the concentrated process of constitutional review in the Brazilian Federal Supreme Court. Starting from the deliberative democracy theory, it is assumed that Constitutional Courts are deliberative institutions whose role is to rule through a deliberative, rational and fundamented decision-making process. The hypothesis is that, as monocratic judicial decisions represent an exception of this deliberative and collegiate profile, they should be an exceptional and provisory technique in the decision-making process of the Supreme Court. As so, this study aims to investigate this premise in the procedure rules and in the judicial practice of the concentrated constitutional review. This thesis uncovers three main points. First, it analyzes the institutional design and the decision-making process of the Federal Supreme Court, then, it verifies how the provisional monocratic decision is regulated in the concentrated constitutional review. Second, it presents an empirical research which analyses how the monocratic decision operates in the judicial practice, focusing on the frequency which this technique is used and for how long it remains in effect. Third, it explores what are the problems could arise from a non-exceptional and non-provisory use of the monocratic technique and what solutions could be implemented.

Keywords: Brazilian Federal Supreme Court. Monocratic judicial decision. Provisional measure. Constitutional Review. Deliberative democracy.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Proporção de decisões monocráticas e colegiadas totais por ano (2008-2021)	35
Gráfico 2 – Decisões de mérito em ARE, AI e RE no STF (1988-2013)	36
Gráfico 3 – Porcentagem de decisões colegiadas em controle concentrado no STF (1988-2013)	37
Gráfico 4 – Novos processos e decisões monocráticas em ADI (2011-2021)	39
Gráfico 5 – Novos processos e decisões monocráticas em ADPF (2011-2021)	39
Gráfico 6 – Número de decisões cautelares em ADC, ADI, ADO e ADPF (2006-2021)	41
Gráfico 7 – Quantidade de decisões cautelares colegiadas e monocráticas em controle concentrado (2011-2021).....	42
Gráfico 8 – Decisões monocráticas cautelares vigentes por tipo de comando	50
Gráfico 9 – Tempo de vigência das decisões monocráticas cautelares analisadas.....	51
Gráfico 10 – Proporção de decisões por ambiente por ano	53

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO I – DECISÕES MONOCRÁTICAS E PROCESSO DECISÓRIO NAS CORTES CONSTITUCIONAIS	15
1.1. Cortes Constitucionais como instituições deliberativas	15
1.2. A necessidade de um perfil colegiado	19
1.3. Decisão Monocrática no processo decisório: uma exceção à colegialidade e à função deliberativa.....	21
1.4. Decisões monocráticas e medidas cautelares nas ações de controle concentrado.....	26
CAPÍTULO II – USO DA DECISÃO MONOCRÁTICA NA CONCESSÃO DE MEDIDAS CAUTELARES NO CONTROLE CONCENTRADO.....	34
2.1. Monocratização: uso não excepcional de decisões monocráticas	34
2.2. Provisoriidade vs. estabilização: comportamento da liminar monocrática no tempo.....	43
2.2.1. Década de 2010: fenômeno das “decisões monocráticas liminares definitivas”	43
2.2.2. Década de 2020: uma pesquisa empírica.....	48
2.2.3. Relação entre o referendo das decisões monocráticas e o Plenário Virtual	52
2.3. Nível de impacto: relevância política das decisões monocráticas liminares.....	55
CAPÍTULO III – IMPACTOS DA MONOCRATIZAÇÃO SOBRE O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE	62
3.1. Problemas do uso recorrente de um mecanismo processual não-deliberativo em uma instituição deliberativa.....	62
3.2. Soluções e perspectivas para a decisão monocrática cautelar no processo decisório do controle concentrado.....	66
CONCLUSÃO.....	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80

INTRODUÇÃO

O controle judicial de constitucionalidade, desde a segunda metade do século XX, consagrou-se como mecanismo de salvaguarda dos direitos fundamentais, dos valores e procedimentos democráticos e do desenho institucional do federalismo, sendo utilizado na maioria das democracias constitucionais contemporâneas. Seu exercício é de competência da instituição responsável pela guarda do Estado Constitucional, em geral, a Corte Constitucional, instituição que tem como principal função interpretar as normas contidas no texto constitucional e prezar pela compatibilidade do sistema normativo com a Constituição.

O controle jurisdicional de constitucionalidade confere relevante poder à Corte Constitucional, que o exerce a partir de um processo decisório interno. Por via de regra, esse processo decisório é colegiado e deliberativo, como forma de (i) garantir uma decisão mais imparcial e racional e, (ii) dentro de um contexto de democracia deliberativa, legitimar a decisão judicial a partir da devida deliberação.

Dentro dessa perspectiva, as decisões monocráticas colocam-se no processo constitucional como uma *exceção* a esse perfil colegiado e deliberativo. Essa técnica processual, por ser unipessoal, resulta em decisões sem prévia deliberação interna e sem crivo da instituição. Isso é algo indesejável especialmente no controle concentrado, no qual as decisões possuem eficácia normativa e efeitos *erga omnes* e provocam significativa repercussão social e institucional. Por esse motivo, o uso da decisão monocrática deve ser excepcional e provisório.

O problema deste estudo surgiu, justamente, a partir da percepção – provocada pelo cotidiano na atuação jurisdicional e por pesquisas científicas e empíricas como “Ministrocracia”³, “Onze Supremos”⁴ e o “Supremo Individual”⁵ – de que as decisões monocráticas não são utilizadas de forma excepcional no STF. Sendo que, no controle concentrado, o seu uso para a concessão de cautelares não só parece frequente como também

³ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro 1. Novos estudos CEBRAP*, v. 37, p. 13-32, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/GsYDWpRwSKzRGsyVY9zPSCP/?format=html>. Acesso em: 14 set. 2022.

⁴ FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (Eds.). *Onze supremos: o Supremo em 2016*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17959/Onze%20Supremos%20-%20o%20Supremo%20em%202016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 set. 2022.

⁵ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. O Supremo individual: mecanismos de atuação direta dos ministros no processo político. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 46, jan./jun. 2015. p. 121-155. Disponível em: http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Artigo5_46.pdf. Acesso em: 14 set. 2022.

parece incidir sobre casos relevantes como, por exemplo, os relativos à distribuição de *royalties* (ADI 4917), greve dos caminhoneiros (ADPF 519) e repartição de competências de saúde na pandemia (ADPF 672). Assim, o presente trabalho elegeu esse problema como objeto de análise.

O objeto de estudo são as decisões monocráticas em ações concentradas (ADI, ADPF, ADC e ADO), com foco naquelas que concedem medida cautelar. O objetivo é averiguar, por meio da pesquisa bibliográfica, documental e empírica, *como* a decisão monocrática cautelar se comporta dentro do processo decisório do controle concentrado de constitucionalidade do STF.

O referencial teórico deste trabalho adota a teoria da democracia deliberativa, a partir da tese dos autores André Rufino do Vale⁶ e Conrado Hübner Mendes⁷. A democracia deliberativa compreende que a democracia plena ocorre quando as decisões públicas são resultado de um processo deliberativo prévio e transparente, pautado pela participação argumentativa e pelos princípios da igualdade, da imparcialidade e da racionalidade. Adotam-se, também, as teorias de Pasquale Pasquino⁸, John Ferejohn⁹ e Virgílio Afonso da Silva¹⁰, os quais adotam perspectiva da Corte Constitucional como uma instituição de função essencialmente deliberativa, uma vez que adquire sua legitimidade democrática por meio da deliberação racional e atua como uma catalisadora dos debates deliberativos na sociedade. Também serão utilizados os conceitos de “monocratização”, de Marques Filho e Cabral¹¹, e de “decisões monocráticas liminares definitivas”, de Arguelhes e Ribeiro¹². O artigo

⁶ DO VALE, André Rufino. *Argumentação constitucional: um estudo sobre a deliberação nos Tribunais Constitucionais*. Tese de Doutorado em Direito pela Universidade de Brasília em regime de cotutela com a Universidade de Alicante, Brasília-Alicante, 2015. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18043/3/2015_AndreRufinodoVale.pdf. Acesso em: 16 set. 2022.

⁷ MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. Tese de Doutorado em Ciência Política - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/publico/TESE_CONRADO_HUBNER_MENDES.pdf. Acesso em: 05 ago. 2022.

⁸ FERREJOHN, J; PASQUINO, P. Constitutional Courts as Deliberative Institutions: Towards an Institutional Theory of Constitutional Justice. In: WOJCIECH, Sadurski (et. al.). *Constitutional Justice, East and West: Constitutional Courts as Deliberative Institutions*. Londres: Kluwer Law International, p. 21-36, 2002.

⁹ Idem.

¹⁰ SILVA, Virgílio Afonso da. *Deciding without deliberating*. International Journal of Constitutional Law, vol. 11, n. 3, 2013. p. 557-584.

¹¹ MARQUES FILHO, Lourival Barão; CABRAL, Flávio Garcia. Monocratização do Supremo e Comportamento Judicial: A deliberação individual é uma justificativa ou uma escolha? *Novos Estudos Jurídicos*, v. 26, n. 2, p. 485-507, maio-ago. 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/354713668_MONOCRATIZACAO_DO_SUPREMO_E_COMPORTAMENTO_JUDICIAL_A_DELIBERACAO_INDIVIDUAL_E_UMA_JUSTIFICATIVA_OU_UMA_ESCOLHA. Acesso em: 02 ago. 2022.

¹² ARGUELHES; RIBEIRO, 2018. op. cit.

“Ministrocracia”, igualmente de autoria de Arguelhes e Ribeiro¹³, também é utilizado como referencial teórico e ponto de diálogo neste trabalho.

A partir desse referencial teórico, o presente trabalho parte da hipótese de que a decisão monocrática cautelar deve ser mecanismo decisório *excepcional* dentro do processo de decisão do controle concentrado, por ser uma forma de decisão que concentra relevante poder decisório, mas não é precedida de deliberação ou de revisão colegiada. Consequentemente, o propósito deste estudo é verificar como essa hipótese se aplica, tanto nas regras procedimentais quanto na prática jurisdicional do processo constitucional objetivo.

Para isso, o primeiro capítulo explorará qual a função e o desenho institucional do STF como Corte Constitucional, para, então, se debruçar sobre o seu processo decisório interno, com o objetivo de compreender qual o papel da decisão monocrática no controle concentrado, bem como de que modo esse mecanismo se encontra regulamentado.

Já o segundo capítulo investigará como a decisão monocrática é utilizada na prática jurisdicional do controle concentrado, com o propósito de verificar se é, de fato, uma decisão excepcional e provisória. Será observado (i) com que frequência os ministros do STF utilizam a decisão monocrática para conceder cautelar, (ii) como as decisões monocráticas cautelares se comportam no tempo e (iii) quais efeitos podem provocar no sistema constitucional. Para fundamentar tal análise, serão analisadas pesquisas empíricas já realizadas, bem como será apresentada uma pesquisa empírica autoral, cuja metodologia baseou-se na aplicação de filtros na plataforma de dados estatísticos do STF, “Corte Aberta”, junto à análise individual de cada processo filtrado, por meio da página de acompanhamento no *site* oficial do STF. O objetivo da pesquisa empírica é averiguar qual o tempo de vigência das monocráticas liminares atuais no controle concentrado.

Uma vez analisada como a decisão monocrática cautelar é regulamentada no processo constitucional e verificada se a hipótese deste trabalho se aplica na prática jurisdicional, o terceiro capítulo abordará quais os problemas decorrentes do uso não excepcional e não provisório da técnica processual da decisão monocrática cautelar, especialmente dentro de um contexto de democracia deliberativa, bem como quais caminhos o STF e outros agentes têm buscado para solucionar a questão.

Espera-se, por meio deste trabalho, oferecer uma perspectiva ampla sobre o comportamento das decisões monocráticas cautelares no controle concentrado do STF, de modo

¹³ Idem.

a responder: as decisões monocráticas cautelares são excepcionais e provisórias no controle concentrado de constitucionalidade? E por que deveriam ser?

CAPÍTULO I – PROCESSO DECISÓRIO NAS CORTES CONSTITUCIONAIS: DEMOCRACIA DELIBERATIVA E EXIGÊNCIAS DO PERFIL INSTITUCIONAL DELIBERATIVO

Para compreender qual o problema de se ter decisões monocráticas em quantitativo equivalente ou superior às decisões colegiadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, faz-se necessário entender, primeiro, qual é a função do órgão responsável por desenvolvê-lo, segundo, qual o desenho institucional desse órgão e, terceiro, como funciona (ou deveria funcionar) o seu processo decisório interno. Para tanto, este capítulo se debruça sobre as funções das Cortes Constitucionais e sobre o papel da decisão monocrática dentro do processo decisório do controle concentrado de constitucionalidade.

1.1. Cortes Constitucionais como instituições deliberativas

Uma Corte Constitucional, certamente, não possui uma única função. Muitos são os papéis – filosóficos e normativos – atribuídos a essa instituição, a qual se tornou essencial na grande maioria dos Estados Democráticos após a Segunda Guerra Mundial e, especialmente, após a onda de redemocratização que ocorreu nos finais do século XX.

Consoante explica Dieter Grimm¹⁴, as Cortes Constitucionais ganharam espaço a partir do fim da 2ª Guerra Mundial, como uma consequência lógica aos regimes totalitaristas que marcaram a humanidade durante esse evento histórico. Na perspectiva de Samuel Issacharoff¹⁵, esse movimento de valorização do constitucionalismo que surgiu no pós-guerra se concretizou com a onda de redemocratização que ocorreu no fim do século XX e teve como principal característica a ascensão do constitucionalismo e da independência do Judiciário. Após a redemocratização, em face do receio de surgirem novos regimes totalitários e da necessidade de se garantir direitos fundamentais independentemente da política estatal vigente, o controle de constitucionalidade passou a ser amplamente adotado pelos países como mecanismo de salvaguarda dos valores democráticos e dos direitos básicos. Consequentemente, as Supremas

¹⁴ GRIMM, Dieter. Constitutional Adjudication and Constitutional Interpretation: Between Law and Politics. *NUJS Law Review*, v. 4, n. 15, jan.-mar. 2011, p. 15-29.

¹⁵ ISSACHAROFF, Samuel. *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts*. New York: Cambridge University Press, 2015.

Cortes, responsáveis por tal instrumento, emergiram e se consolidaram como instituições essenciais à garantia do Estado Democrático de Direito na contemporaneidade.

Nesse sentido, Conrado Hübner Mendes¹⁶, ao reconhecer a importância das Supremas Cortes na democracia contemporânea, teoriza sobre como essa instituição costuma ser retratada no imaginário popular. Ele destaca cinco imagens centrais por meio das quais a Corte Constitucional geralmente é vista. As duas primeiras imagens são clássicas tanto no imaginário cultural quanto na teoria constitucional. A primeira delas é a imagem do “Veto”, por meio da qual a Corte é posta como um agente moderador, responsável por revisar os atos dos outros Poderes e, assim, evitar situações de tirania a partir da limitação do poder do Estado. A segunda, por sua vez, pinta a metáfora da Corte como “Guardiã da Constituição”, a quem incumbe o papel de dar a última palavra sobre a validade das decisões dos outros Poderes e de assegurar respeito ao “espírito da Constituição”.

Já as outras três imagens, são menos tradicionais ao imaginário popular, pois ao invés de ressaltarem a supremacia das normas constitucionais e a alta hierarquia das Cortes Constitucionais no processo de decisão pública, optam por destacar a capacidade argumentativa e a relação dessa instituição com a democracia contemporânea. São elas, a imagem da Corte como (i) “Veiculadora da Razão Pública”, (ii) “Interlocutora Institucional” e (iii) “Deliberadora”.

A ideia da Corte como “Veiculadora da Razão Pública” foi amplamente propagada por John Rawls¹⁷ na segunda metade do século XX. De acordo com esse autor, as Cortes Constitucionais, devido ao dever que lhes é imposto de fundamentar racionalmente todas as decisões que emitem, são fóruns propícios à ampla e efetiva deliberação, uma vez que todos os seus participantes se encontram em posições equivalentes e têm igual oportunidade de participar do processo decisório, o que propicia uma argumentação fundamentada e um debate pautado pela racionalidade. Por consequência, as Cortes Constitucionais retratam fóruns exemplares da razão pública, capazes de emitir decisões racionalmente justificadas e baseadas nos princípios previamente determinados pelo texto constitucional¹⁸. Nesse viés, Dieter Grimm entende que o que diferencia o processo de interpretação judicial das escolhas feitas na arena política é que,

¹⁶ MENDES, Conrado Hübner. O projeto de uma corte deliberativa. In: H. M. Pinto. *Jurisdição constitucional no Brasil*. São Paulo: Malheiros, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4437846/mod_resource/content/1/CHM%20-%20Projeto%20de%20uma%20corte%20deliberativa.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

¹⁷ RAWLS, John. The Idea of Public Reason Revisited. *The University of Chicago Law Review*, v. 64. n. 3, 1997, p. 765-807.

¹⁸ MENDES, 2012, op. cit, p.4.

enquanto os políticos produzem leis movidos por interesses, os juízes não só têm a obrigação de seguir as normas produzidas pela Política, como também de interpretá-las a partir de uma metodologia racional baseada na dicotomia legal e ilegal¹⁹. Na perspectiva do autor, as Cortes Constitucionais não buscam emplacar planos políticos e seus Juízes não dependem de reeleição, de forma que a única preocupação é determinar o significado de um texto legal de modo objetivo e metodológico, afastado da típica competição de interesses que ocorre na política²⁰. Nesse caminho, vale mencionar a visão de Dworkin que, inspirado por Rawls, também entende as Cortes como fóruns de princípio cujo objetivo é salvaguardar os direitos fundamentais²¹.

Outra perspectiva trazida por Hübner Mendes é enxergar as Cortes como “Interlocutoras Institucionais”, uma visão ainda menos tradicional na doutrina jurídica. Ela se distancia da ideia de supremacia constitucional e entende o controle de constitucionalidade, tão somente, como um estágio dentro do processo decisório democrático que ocorre na esfera pública²². Nesse viés, não há, na interpretação constitucional dos atos de Estado, uma última palavra, mas um diálogo interinstitucional complexo e cíclico entre a Corte Constitucional, o Legislador e a esfera pública, o qual se estende ao longo do tempo e ocasiona uma constante troca de argumentos entre esses três atores, sem a existência de hierarquia entre eles²³. Isso porque a revisão judicial não é vista como uma barreira de contenção do poderio estatal, mas como um mecanismo propulsor de interações deliberativas, e não puramente adversariais, entre os Poderes²⁴.

Não menos importante, a última das cinco imagens coloca a Corte Constitucional como uma instituição “Deliberadora” por excelência. Nesta, a Corte é vista por meio de seu processo interno, o qual é, necessariamente, uma deliberação argumentativa entre um pequeno grupo de pessoas que interagem entre si por meio de persuasão. Por essa visão, a Corte é uma emissora de *decisões colegiadas*, as quais, por serem frutos de um debate deliberativo e racionalizado, possuem maior probabilidade de alcançar boas respostas em meio ao vasto campo da interpretação constitucional. Mais do que isso, a imagem da Corte como “Deliberadora” também coloca o Tribunal como catalisador da deliberação na sociedade e nas demais instituições públicas²⁵.

¹⁹ GRIMM, 2011, op. cit.

²⁰ GRIMM, Dieter. Constitutional Adjudication and Democracy. *Isrl. L. Rev.*, v. 33, n. 193, 1999, p. 193-215.

²¹ DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

²² MENDES, 2012, op. cit, p. 4-5.

²³ GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*. Belo Horizonte: Fórum: 2017, 264 p.

²⁴ MENDES, 2008, op. cit.

²⁵ MENDES, 2012, op. cit, p.5.

Consoante leciona André Rufino do Vale²⁶, ocorreu uma mudança de perspectiva teórica em relação à democracia nos anos 1990, denominada de “giro argumentativo”, a partir da qual a teoria democrática passou a voltar-se à deliberação pública²⁷. A partir disso, passou a se considerar que a democracia plena ocorre quando as decisões políticas são resultado de um processo público, prévio e transparente de deliberação, pautado pela participação argumentativa e pelos princípios da igualdade, da imparcialidade e da racionalidade²⁸. A democracia deliberativa, com isso, adquire um valor epistêmico ao privilegiar, através do debate público, a racionalidade – a partir de um debate aberto que permite a percepção e a superação de falhas – e a imparcialidade – pois auxilia na detecção de inclinações subjetivas²⁹. Conforme ressalta Rufino, “[a] deliberação converte-se assim em fonte essencial da legitimidade de toda a emanção do poder numa democracia constitucional”³⁰. Mais do que desejável, a deliberação é uma necessidade democrática.

Pasquale Pasquino e John Ferejohn³¹ destacam que as Cortes Constitucionais têm de lidar com altas expectativas deliberativas nas democracias contemporâneas, expectativas as quais são, em certa medida, derivadas do próprio texto constitucional que as criou, mas também da necessidade de legitimação de suas decisões. Diferentemente do Legislativo e do Executivo, é esperado que a Corte Constitucional apresente fundamentos racionalmente plausíveis como base para suas decisões, e, mais do que isso, é esperado que essas decisões tenham passado por um processo deliberativo de decisão interna. Isso porque as Cortes não obtêm a legitimação democrática clássica por meio de eleições periódicas, pois, devido às suas próprias características institucionais, são compostas por um pequeno grupo de membros não eleitos e não sujeitos à revisão periódica de autoridades superiores³².

Porém, sob uma perspectiva de democracia deliberativa, na qual são considerados como atos democráticos aqueles em que há ampla deliberação, então as decisões de uma Corte Constitucional adquirem legitimidade por derivarem, essencialmente, de uma deliberação

²⁶ DO VALE, 2015, op. cit.

²⁷ Para maior aprofundamento no tema vide: NINO, 2003, op. cit. ZURN, Christopher F. *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review*. New York: Cambridge University Press; 2007. MARTÍ, 2006, op. cit. MENDES, Conrado Hübner. *Constitutional courts and deliberative democracy*. Oxford University Press: Nova York, 2013, 246 p.

²⁸ DO VALE, 2015, op. cit.

²⁹ GODOY, Miguel Gualano de. *STF e Processo Constitucional: caminhos possíveis entre a ministocracia e o plenário mudo*. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2021, 63 p.

³⁰ DO VALE, 2015, op. cit. p. 95.

³¹ FERREJOHN; PASQUINO, 2002, op. cit.

³² MENDES, 2013, op. cit.

racional³³. Enquanto o Parlamento adquire legitimidade por meio de sua representatividade política, as Cortes Constitucionais tornam-se legítimas a partir de sua capacidade argumentativa colegiada, ou seja, a partir de sua aptidão racional deliberativa³⁴. Nesse sentido, a deliberação e a fundamentação surgem como uma via capaz de substituir a legitimidade democrática direta (eleitoral)³⁵.

Consequentemente, jurisdição constitucional, democracia e deliberação tornam-se elementos interdependentes entre si, de modo que a deliberação e a fundamentação racional passam a se apresentar não mais como mera boa prática, mas como um dever essencial das Cortes Constitucionais dentro da democracia contemporânea³⁶. Essa será a perspectiva adotada pelo presente estudo com relação às Cortes Constitucionais, as quais serão aqui compreendidas, essencialmente, como *instituições deliberativas*.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, ao desempenhar o papel de Corte Suprema no controle de constitucionalidade difuso e ao ser a única instituição competente para realizar o controle concentrado de constitucionalidade dos atos normativos em caráter federal³⁷, afigura-se como Corte Constitucional na jurisdição brasileira. Por consequência, incumbe a ele exercer, no país, a função deliberativa esperada de uma Corte Constitucional, o que só pode ser alcançado por meio de um processo decisório voltado à deliberação e, consequentemente, à construção de uma voz institucional por meio da colegialidade.

1.2. A necessidade de um perfil colegiado

Um ponto essencial da perspectiva da Corte Constitucional como instituição deliberativa, é que ela estabelece a colegialidade como pressuposto. O corpo colegiado faz-se necessário, em primeiro lugar, porque não é possível realizar um debate deliberativo com apenas um único agente, isto é, as decisões precisam ser colegiadas para serem deliberativas. Em segundo lugar, a colegialidade garante que as decisões sejam prolatadas como decisões da instituição e não como decisões individuais de cada ministro. Porém, para além desses pontos, por que a colegialidade é tão importante?

³³ DO VALE, 2015, op. cit.

³⁴ MENDES, 2013, op. cit.

³⁵ FERREJOHN; PASQUINO, 2002, op. cit.

³⁶ Idem.

³⁷ Destaque-se, aqui, a ressalva à competência dos Tribunais de Justiça dentro do controle de constitucionalidade local, pelo princípio da simetria.

A deliberação e, conseqüentemente, a escolha de um perfil colegiado importa porque faz com que as decisões da Corte Constitucional sejam vistas como “boas decisões” dentro do contexto democrático. De fato, não existe definição única do que pode ser considerado uma “boa decisão”, as interpretações cabíveis são inúmeras e dependem da perspectiva e da teoria que se adota. Contudo, apesar de não haver um modo se estabelecer, de maneira exata, o que é uma “boa decisão”, a deliberação garante que seja escolhida a “melhor decisão” na consideração do maior número de pessoas do grupo de referência³⁸.

A deliberação torna a decisão “boa” porque (i) democratiza a escolha da solução e, (ii) ao fazê-lo, permite que os pontos mais vantajosos e frágeis de cada solução sejam ponderados pelo grupo, o que propicia um amplo questionamento da situação analisada e evita que determinados vieses se tornem absolutos. Nas palavras de Paula Pessoa, “um processo deliberativo abrangente promove a tutela da autoridade, da imparcialidade e da institucionalidade da corte constitucional, de forma a afastar os individualismos e preferências majoritárias”³⁹.

No mesmo caminho, Miguel Godoy⁴⁰ destaca que o processo constitucional deve se fundar como colegiado e deliberativo, tendo em vista que a democracia deliberativa é um sistema político que visa a promover decisões imparciais, justamente, a partir de um debate coletivo. A imparcialidade é maior a partir da deliberação porque a discussão pública evita que as decisões sejam resultado de manipulações em favor de tendências pessoais ou privilégios de determinados grupos. A deliberação tem o poder de transformar os interesses subjetivos através do filtro da coletividade e o seu perfil coletivo permite que a superação de conflitos ocorra a partir da cooperação de condutas e atitudes, fortalecendo o consenso ao invés de criar um ambiente competitivo e excludente. Dessa forma, a troca de argumentos pelo colegiado permite a identificação e a eliminação de possíveis equívocos – fáticos ou lógicos –, bem como proporciona a compilação de novas ideias, perspectivas e soluções⁴¹.

Nesse viés, o perfil decisório colegiado se torna fundamental, uma vez que:

a decisão em grupo tende a ser mais correta e racional que a decisão individual, o que pode decorrer, entre outros fatores, do fato de que: (1) o grupo manifesta uma maior

³⁸ GODOY, 2021, op. cit.

³⁹ PEREIRA, Paula Pessoa. *Supermaioria como regra de decisão na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal*. Tese de Doutorado, 2017, p. 112. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/63375/R%20-%20T%20-%20PAULA%20PESSOA%20PEREIRA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 ago. 2022.

⁴⁰ GODOY, 2021, op. cit.

⁴¹ Idem.

capacidade criativa do que o indivíduo; (2) o grupo pode capitalizar mais informações do que cada indivíduo isoladamente considerado; (3) cada membro do grupo pode intervir para corrigir erros cometidos por outros membros. Enfim, o raciocínio em grupo combina uma maior quantidade de juízos diferentes e independentes, o que tende a aumentar a qualidade do processo decisório.⁴²

A colegialidade, porém, não consiste na mera reunião de pessoas. Virgílio Afonso da Silva⁴³, ao endossar que a legitimação das Cortes Constitucionais ocorre principalmente através da deliberação, ressalta a importância de se ter uma *colegialidade efetiva*, a qual apenas ocorrerá quando o ambiente da Corte favorecer: (i) o trabalho em equipe, (ii) a ausência de hierarquia entre os juízes, (iii) a abertura dos juízes para se deixar convencer pelos argumentos uns dos outros, (iv) um processo decisório cooperativo, (v) o respeito mútuo entre os membros e (vi) a disposição dos ministros para atuar pela instituição e não como entes individuais. Esses fatores são essenciais para criar um ambiente propício à deliberação livre, plural e racionalizada. Apesar de ser importante esse destaque, não será analisado aqui a efetividade da colegialidade nem a qualidade da deliberação. Em verdade, o presente estudo parte de um passo prévio à própria deliberação: a existência de um processo decisório colegiado.

Dessa forma, o objeto de estudo volta-se às decisões monocráticas, que, por serem individuais e não terem o pressuposto básico da colegialidade, constituem uma forma de decisão desvinculada da deliberação e, portanto, são uma exceção à função deliberativa desempenhada pelas Cortes Constitucionais. Considerado isso, a hipótese é de que a decisão monocrática se apresente como um fato excepcional dentro do processo decisório do controle de constitucionalidade do STF, permitido apenas em situações específicas e extraordinárias.

É o que será verificado a seguir.

1.3. Decisão Monocrática no processo decisório: uma exceção à colegialidade e à função deliberativa

Nem sempre o processo judicial brasileiro comportou a previsão de decisões monocráticas relacionadas à concessão de pedido autoral. Na verdade, o instituto passou a integrar o direito nacional com esse objetivo apenas nos anos 1990, com o advento das Leis federais n. 9.139/1995 e n. 9.756/1998, que reformaram o artigo 557 do Código de Processo Civil (CPC) de 1973 para acrescentar novos poderes ao relator. Um dos poderes acrescentados

⁴² DO VALE, 2015, op. cit, p. 347.

⁴³ SILVA, 2013, op. cit.

foi, justamente, a possibilidade de o relator prolatar decisões monocráticas para prover ou negar recursos caso (i) estes fossem manifestamente inadmissíveis, improcedentes, prejudicados ou contrários à súmula ou à jurisprudência dominante do respectivo Tribunal ou (ii) a decisão recorrida fosse evidentemente contrária à súmula ou à jurisprudência dos Tribunais Superiores. Foi, portanto, a partir desse marco que a figura do relator adquiriu, pela primeira vez, poder processual para prolatar decisões judiciais de mérito na forma monocrática.

Na época, a reforma processual não foi bem recebida por acadêmicos relevantes, como Cândido Rangel Dinamarco e José Carlos Barbosa Moreira, os quais questionaram a alteração significativa no papel do relator, que passara de mero processador do feito para “verdadeiro julgador”, ainda que em situações restritas. Outros, porém, apoiaram a mudança, à exemplo de Sálvio Figueiredo Teixeira – Ministro do Superior Tribunal de Justiça –, por entenderem que esta mitigaria a morosidade dos Tribunais e tornaria o processo mais efetivo⁴⁴.

Ivar Hartmann e Livia Ferreira⁴⁵ chamam atenção para o intuito do legislador ao promover tal reforma processual: aumentar a eficiência do Poder Judiciário e a efetividade do processo por meio da diminuição do tempo de julgamento dos recursos e da redução da carga de trabalho dos órgãos colegiados. O objetivo ao instaurar esse modelo de decisão monocrática no processo civil era, justamente, criar uma válvula de escape ao julgamento colegiado para aqueles recursos que fossem manifestamente improcedentes ou procedentes, como forma de dar vazão aos processos “mais simples” a partir da aplicação da jurisprudência dos Tribunais Superiores, o que serviria tanto para diminuir a morosidade dos processos quanto para uniformizar a jurisprudência.

A decisão monocrática meritória surgiu não só como uma promessa de celeridade dentro do processo civil, mas também como um mecanismo de fortalecimento do papel da jurisprudência, autorizando o julgamento monocrático para (i) economizar o esforço argumentativo (e deliberativo) dos órgãos colegiados e (ii) permitir que a resolução de questões jurídicas já sedimentadas ocorresse de forma unipessoal.

Atualmente, os poderes do relator estão dispostos no artigo 932 do CPC de 2015, que traz em seus incisos IV e V as hipóteses de julgamento monocrática. Essas disposições, em sentido semelhante ao precedente artigo 557 do CPC de 1973, conferem ao relator o poder de

⁴⁴ HARTMANN, Ivar Alberto Martins; DA SILVA FERREIRA, Livia. Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, v. 13, n. 17, p. 268-283, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/266>. Acesso em: 10 ago. 2022.

⁴⁵ Idem.

julgar recursos apenas em situações restritas, quais sejam negar provimento ao recurso em caso de manifesta contrariedade ou dar-lhe provimento caso a decisão recorrida seja evidentemente contrária a: (i) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou em assunção de competência, (ii) súmula do Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou do STF ou (iii) acórdão de recurso repetitivo dos Tribunais Superiores. Observa-se que o CPC de 2015 manteve a lógica do CPC de 1973: preservou a possibilidade de o relator prolatar decisões de mérito monocraticamente, porém apenas em sede recursal e em hipóteses taxativamente reguladas, bem como imprimiu força à uniformização jurisprudencial, reforçando o funcionamento do sistema de precedentes.

Portanto, a decisão monocrática constitui, na sistemática processual civil, uma exceção processual à regra do julgamento colegiado, com o intuito de otimizar a celeridade e a efetividade processual, ainda que às custas da mitigação da colegialidade. E, apesar de ter estritas hipóteses de aplicação, tornou-se uma ferramenta importante e assídua no âmbito processual hodierno.

Compreendido o surgimento e a função dessa técnica processual no processo civil, cumpre agora entender como funciona a decisão monocrática dentro do processo decisório do controle de constitucionalidade, especificamente do controle abstrato. Contudo, antes de fazê-lo, faz-se necessário questionar: a sistemática processual civil é aplicável ao controle de constitucionalidade?

Vale pontuar que o controle de constitucionalidade é uma atividade jurisdicional extremamente específica e intrincada com o próprio conceito de supremacia da Constituição. Voltando, mais uma vez, à teoria de Hübner Mendes⁴⁶, existe uma relevante distinção entre o papel exercido pela atividade judicial ordinária⁴⁷ e aquele exercido pelo controle de constitucionalidade. Apesar de existirem diferenças estruturais evidentes entre o processo judicial comum e o controle de constitucionalidade abstrato – no qual, em teoria, não existem partes litigantes, intervenção de terceiros nem situação concreta a ser julgada –, tais distinções se dissolvem quando considerado o controle de constitucionalidade difuso. É por esse motivo que a diferenciação entre jurisdição ordinária e constitucional não se encontra na estrutura processual, mas sim na *função* que estas exercem.

⁴⁶ MENDES, 2013, op. cit.

⁴⁷ Por atividade judicial ou jurisdicional ordinária compreende-se o processo judicial que ocorre em âmbito civil, trabalhista, penal e administrativo, relacionados à aplicação de legislação infraconstitucional.

A decisão judicial civil, penal ou administrativa vincula tão somente as partes envolvidas no caso (efeito *inter partes*), de modo que há a análise do caso concreto e a aplicação dos enunciados normativos de maneira situacional e específica, consoante às circunstâncias de cada cenário analisado. Cuida-se, portanto, de uma decisão judicial com impacto limitado a poucos e determinados sujeitos e que exerce a função de fazer valer a lei em situações concretas para pacificar conflitos⁴⁸. Por outro lado, a decisão judicial em sede de controle de constitucionalidade não lida com conflitos ou oposições de interesse, mas com a própria *regularidade do sistema normativo*. Por esse motivo, as decisões do controle concentrado e as decisões prolatadas em regime de repercussão geral⁴⁹ possuem efeito *erga omnes* e eficácia contra todos, vinculando os órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública direta e indireta em todas as esferas federativas. São decisões de impacto nacional, mas que vão muito além disso: ao declarar uma norma inconstitucional com efeitos contra todos, a Corte acaba por remover, em termos práticos, o diploma normativo da ordem jurídica. Por esse motivo, é uma decisão com efeitos muito semelhantes aos de um ato normativo, especialmente quanto à sua abstração e eficácia contra todos, sendo possível dizer que é uma decisão judicial com *eficácia normativa*⁵⁰.

A decisão prolatada no controle de constitucionalidade, pois, extrapola a função jurisdicional comum – de pacificar litígios e fazer aplicar o direito – e desempenha um papel que se aproxima de uma função político-normativa⁵¹, que é conferir interpretação e atribuir significado ao texto constitucional em determinadas situações. Ao preencher o “vazio” semântico da letra escrita, a Corte desempenha o papel de determinar o que é ou não conforme à ordem constitucional vigente – apesar de não ser a única a exercer essa atividade⁵². Exerce,

⁴⁸ DIMOULIS, Dmitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de Processo Constitucional: Controle de Constitucionalidade e Remédios Constitucionais*. 8ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 34-36.

⁴⁹ Quanto ao controle de constitucionalidade subjetivo é preciso destacar que, em 2017, no julgamento da ADI 3470, o STF modificou a sua jurisprudência e passou a conferir efeitos *erga omnes* às declarações de inconstitucionalidade realizadas pela Corte em sede de Repercussão Geral. O fundamento dessa mudança foi a ocorrência de mutação constitucional no artigo 52, X, da CF/88, por meio da qual a comunicação ao Senado da decisão em controle incidental tornou-se mera formalidade, prevalecendo o entendimento de que a declaração de inconstitucionalidade em controle difuso já tem, por si só, efeito vinculante e eficácia *erga omnes*.

⁵⁰ DIMOULIS; LUNARDI, 2021, p. 268.

⁵¹ O poder das Cortes Constitucionais de “dizer o significado da Constituição” aproxima-se da função legislativa apenas de forma metafórica e limitada. Isso porque a Corte Constitucional não legisla de fato. A sua função é, unicamente, preencher o “vazio” semântico do texto constitucional, visando a superar as ambiguidades e as vagezas da letra do texto, de modo a assegurar a aplicação das normas constitucionais conforme o que se entende ser o “espírito da Constituição” naquele dado momento social. Sobre o tema vide: MENDES, 2013, op. cit.

⁵² É importante ressaltar que, dentro de uma democracia constitucional-deliberativa, a Suprema Corte não é a detentora exclusiva da função de atribuir significado ao texto constitucional, isso em razão do diálogo interinstitucional que ocorre dentro das rodadas de deliberação, tanto entre os Poderes quanto entre as instituições,

consequentemente, uma função essencialmente relacionada ao conceito de supremacia da Constituição. A especificidade e a importância dessa função demandam uma regulamentação processual própria, especialmente no caso do controle de constitucionalidade concentrado, que cuida diretamente da compatibilidade da ordem jurídica com as normas constitucionais e exige um processamento diferenciado, sem partes e sem análise em concreto⁵³. Por esse motivo e, também por uma limitação de escopo temático, será aprofundada aqui apenas a decisão monocrática dentro do processo decisório do controle concentrado de constitucionalidade.

Atualmente, a sistemática processual do controle concentrado é regulamentada pelas Leis n. 9.868/1999 – relativa à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), à Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) – e n. 9.882/1999 – que dispõe sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) –, bem como pelo Regimento Interno do STF (RISTF). Contudo (e voltando à pergunta feita anteriormente⁵⁴), apesar do controle abstrato não ser regido pelo CPC, isso não significa que a sistemática do processo civil seja completamente descartada. O que existe entre as normas processuais civis e o processo do controle concentrado de constitucionalidade é uma relação de complementariedade na qual a sistemática processual civil é aplicada de modo subsidiário ao processo decisório do controle concentrado. A relação de complementariedade é tanta que o processo do controle abstrato se utiliza dos mesmos institutos do processo civil, à exemplo das medidas cautelares e da própria decisão monocrática, porém de forma adaptada⁵⁵.

A influência que o processo civil exerce dentro do processo constitucional é classificada por Dimoulis e Lunardi como uma “heterorreferência atípica”, a qual consiste na incorporação de regras processuais provenientes de outros ramos do direito ao processo constitucional⁵⁶. Fato que é altamente criticado pelos autores – e pela doutrina do direito processual constitucional –, uma vez que a aplicação de regras voltadas a outros ramos jurídicos pode causar incompatibilidades e confusão de modelos processuais, por exemplo, ao adotar mecanismos do processo subjetivo para solucionar problemas típicos do processo objetivo.

Apesar disso, o processo constitucional brasileiro pós-1988, especialmente o concentrado, foi configurado essencialmente por regras criadas pelo próprio STF – o que

o qual incentiva um processo decisório amplo, em que a última palavra é decidida por meio da deliberação e não por meio da hierarquia formal-institucional. Nesse sentido: MENDES, 2008, op. cit.

⁵³ MENDES, 2013, op. cit. GODOY, 2021, op. cit.

⁵⁴ A sistemática processual civil é aplicável ao controle de constitucionalidade?

⁵⁵ DE LAURENTIIS, Lucas; GALKOWICZ, Henrique. Medidas cautelares interpretativas e de efeitos aditivos no controle de constitucionalidade: uma análise crítica de sua aplicação. *Revista Direito GV*, v. 11, p. 65-88, 2015.

⁵⁶ DIMOULIS; LUNARDI, 2021, op. cit. p. 271.

Dimoulis e Lunardi⁵⁷ chamam de “autocriação” – e pela recepção (e adaptação) de regras provenientes do processo civil tradicional. Foram os próprios ministros, ao longo dos anos, que estabeleceram o processo decisório das ações concentradas, por meio de autocriações e heterorreferências adaptadas⁵⁸. Isso, em grande parte, devido à lacuna legislativa de normas processuais, que perdurou por mais de uma década após a vigência da Constituição de 1988: a primeira legislação regulamentando o controle concentrado surgiu apenas em 1999.

Conseqüentemente, não é de se descartar a importância da lógica processual civil dentro do processo decisório do controle de constitucionalidade, principalmente no caso das medidas cautelares em ações concentradas, cujo regramento foi estabelecido por meios diversos: primeiro pela jurisprudência do próprio STF (autocriação), depois pelo Regimento Interno do STF e, finalmente, por legislação infraconstitucional⁵⁹.

1.4. Decisões monocráticas e medidas cautelares nas ações de controle concentrado

Respondida a pergunta⁶⁰, ainda que de forma breve, passa-se à análise do processo decisório interno. Conforme explanado, considerando (i) a função deliberativa desempenhada pelas Cortes Constitucionais, (ii) a eficácia normativa e *erga omnes* das decisões prolatadas no controle concentrado de constitucionalidade e (iii) o seu significativo impacto político-institucional⁶¹, a hipótese é de que as decisões monocráticas relacionadas ao mérito sejam ainda mais restritas no processo decisório realizado dentro do controle objetivo.

De acordo com a letra da lei, a decisão monocrática é realmente restrita. Tão restrita que é quase inexistente: a Lei n. 9.868/1999 (referente à ADI, ADC e ADO) sequer traz a expressão “decisão monocrática” em seu texto. A menção ao instituto ocorre apenas de forma indireta nos artigos 4º e 10. O artigo 4º, ao dispor sobre petição inicial, confere ao relator o poder de julgá-la liminarmente inepta caso não seja fundamentada ou seja manifestamente improcedente, sendo cabível agravo da decisão. O artigo 10, por sua vez, estabelece que “[s]alvo no período de *recesso*, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos

⁵⁷ Ibidem, p. 268.

⁵⁸ Ibidem, p. 272.

⁵⁹ Dimoulis e Lunardi entendem que as medidas cautelares nas ações concentradas surgiram como uma “autocriação com elementos de heterorreferência atípica”, isto é, uma criação jurisprudencial combinada com a importação de mecanismos processuais de outro ramo jurídico (o processo civil). In: Ibidem, p. 274-275.

⁶⁰ A sistemática processual civil é aplicável ao controle de constitucionalidade?

⁶¹ Dimoulis e Lunardi destacam a natureza política do objeto do controle concentrado de constitucionalidade, que lida diretamente com a regularidade de atos normativos. Por conta disso, suas decisões possuem uma politicidade estrutural-objetiva. In: DIMOULIS; LUNARDI, 2021, op. cit, p. 262-264.

membros do Tribunal”, ou seja, permite o uso da decisão monocrática como uma exceção especial à decisão colegiada da Corte, que pode ocorrer apenas em caso de concessão de cautelar em ADI durante o período de recesso⁶². Vale pontuar que a lei, em momento algum, confere a possibilidade de concessão de cautelar via decisão monocrática em sede de ADC ou ADO⁶³.

De modo mais abrangente, a Lei n. 9.882/1999 (que regula a ADPF) prevê, no § 1º de seu artigo 5º, a concessão de medida cautelar por decisão monocrática em duas hipóteses: a primeira durante o período de recesso ou férias e a segunda em caso de “extrema urgência ou perigo de lesão grave”. Esses requisitos, de *extrema* urgência ou de perigo *grave*, demonstram a intenção do legislador de estabelecer a decisão monocrática como instituto excepcionalíssimo, que deve ser usado apenas para casos de emergência eminente.

Vê-se, com isso, que a decisão monocrática surgiu no controle concentrado como instituto processual de exceção à deliberação, que serve para tornar o processo decisório interno adaptável a situações emergenciais que demandam uma atuação mais imediata da Corte ou nas quais não existe a possibilidade de se reunir o colegiado, como no período de férias e recesso. Desse modo, enquanto no processo civil a monocrática emergiu como uma promessa de celeridade processual, no controle concentrado de constitucionalidade o seu objetivo não era de ser um instrumento de evasão e presteza – até porque as ações concentradas somam pouco volume ao acervo do STF (entre 1988 e 2020 totalizaram apenas 0,4% do acervo total⁶⁴) –, mas sim um mecanismo de adaptação do processo decisório a situações emergenciais.

Assim, a legislação federal regulamentadora das ações concentradas segue a expectativa demonstrada aqui anteriormente com relação à colegialidade e à função deliberativa das Cortes Constitucionais. Se tais Cortes têm como uma de suas principais razões a deliberação racional de suas decisões – inclusive retirando desta a sua própria legitimidade democrática –, então a colegialidade precisa ser a via de regra, cabendo à decisão monocrática ser uma via excepcionalíssima para casos de grande urgência.

⁶² Apesar de o artigo 10 mencionar apenas a palavra “recesso”, entende-se que tal palavra foi utilizada em seu sentido amplo, de modo que engloba também o período de férias. Sobre o tema vide: MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do. Questões atuais sobre as medidas cautelares no controle abstrato de constitucionalidade. *Observatório Jurisdição Constitucional*, n. 5, p.1-23, 2011/2012. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/661/454>. Acesso em: 17 set. 2022.

⁶³ Também é interessante notar que a própria Constituição de 1988 prevê a medida cautelar apenas em sede de ADI (artigo 102, I, “p”), sendo a liminar em ADC, ADO e ADPF uma criação da legislação infraconstitucional.

⁶⁴ DIMOULIS; LUNARDI, 2021, op. cit., p. 234.

A própria Constituição Federal estabelece a colegialidade como um requisito para a decisão de mérito no controle de constitucionalidade, por meio da *cláusula da reserva de Plenário*, disposta em seu artigo 97, o qual dita: “[s]omente 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”⁶⁵. Essa cláusula é amplamente reafirmada na jurisprudência do STF por meio da Súmula Vinculante n. 10⁶⁶, que cristalizou o entendimento de que os órgãos fracionários, mesmo sem declarar expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, não podem afastar a incidência de lei ou ato normativo, sob pena de violar a cláusula da reserva de Plenário.

Outro ponto que merece atenção é o fato de a decisão monocrática relacionada à concessão de pedido ser permitida apenas em sede cautelar. Isso por um motivo importante: a cautelar é decisão judicial precária, que enseja referendo do Plenário. Desse modo, o legislador estabeleceu a decisão monocrática como exceção *temporária* à colegialidade, a qual deve ser posteriormente suprida pela revisão do Pleno. Conforme visto, as decisões de mérito no controle concentrado de constitucionalidade têm eficácia normativa e efeitos *ex tunc*. Da mesma forma, as decisões cautelares nas ações concentradas possuem eficácia contra todos, porém com efeitos *ex nunc* (artigo 11, § 1º, da Lei n. 9.868/1999). Assim, por meio dessas decisões é possível suspender a aplicação de atos normativos, de atos do Poder Público, de processos judiciais e de procedimentos administrativos, bem como reprimir a legislação anterior⁶⁷. O § 1º do artigo 11 da Lei n. 9.868/1999 prevê, até mesmo, a possibilidade de o Tribunal conceder efeitos *ex tunc* à decisão cautelar, o que conferi-la-ia os mesmos efeitos de uma decisão de mérito. Desse modo, mesmo que sejam temporárias, as decisões liminares causam um impacto significativo na ordem normativa.

Não por outro motivo, a legislação regulamentadora do controle concentrado prevê apenas hipóteses especialíssimas para a concessão de cautelares via monocrática. Considerado isso, alguns questionamentos técnicos merecem ser levantados: se a decisão monocrática é uma exceção tão restrita, por que é comum haver decisões monocráticas concessoras de liminar em

⁶⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 16 set. 2022.

⁶⁶ Súmula Vinculante n. 10/STF: “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”.

⁶⁷ Vide os artigos 11, § 1º, e 12-F, § 1º, da Lei n. 9.868/1999 e 5º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999.

ADIs fora do período de recesso ou férias e por que existem decisões monocráticas concedendo pedidos cautelares em sede de ADO e ADC quando não há previsão legal específica para tanto?

Para encontrar as respostas, é necessário se debruçar sobre o Regimento Interno e sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O Regimento Interno do STF (RISTF), publicado ainda sob a vigência da Constituição de 1967, foi recepcionado como lei ordinária federal pela Constituição de 1988, ostentando, assim, aptidão para dispor sobre regras processuais. Ele, porém, não traz regras específicas quanto ao cabimento de decisão monocrática em ações concentradas. A única hipótese diretamente prevista está no artigo 182, que atribui ao relator o poder de indeferir liminarmente a inicial em representação de inconstitucionalidade⁶⁸ por falta de fundamentação, em sentido semelhante ao artigo 4º da Lei n. 9.868/1999. No que toca à concessão de medida cautelar, o artigo 170, § 2º, do Regimento é categórico ao determinar que, havendo pedido cautelar em arguição de inconstitucionalidade, o relator deve submetê-lo ao Plenário. No mesmo viés, os artigos 5º, X, e 8º, I, conferem competência ao Plenário para julgar os pedidos cautelares nas representações do Procurador-Geral da República e nas demais ações que lhe competem.

Existem, porém, duas disposições da parte geral do Regimento Interno que estabelecem um *poder geral de concessão de cautela* ao relator. Essas, embora não sejam expressamente relacionadas ao controle concentrado, costumam ser a ele aplicadas pela jurisprudência da Corte, sendo especificamente:

- (i) o artigo 13, VIII, que confere à Presidência do Tribunal a competência para decidir “questões urgentes” durante recesso e férias, em hipótese semelhante ao artigo 10 da Lei n. 9.868/1999⁶⁹; e
- (ii) os incisos IV e V do artigo 21, que dão competência ao relator para conceder, em caso de urgência, medida cautelar *ad referendum* do Plenário, quando necessária para assegurar “proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação” ou “garantir a eficácia da ulterior decisão da causa”.

Conforme se observa, o artigo 21, IV e V, do RISTF, estabelece uma hipótese ampla quanto ao cabimento de decisão monocrática em sede cautelar, sem, contudo, estabelecer quaisquer balizas do que pode ser considerado uma “questão urgente”. Essa disposição, ao

⁶⁸ Ressalta-se que a norma ainda traz a nomenclatura de “representação de inconstitucionalidade” por ter sido publicada na vigência da Constituição de 1967, que adotava esse modelo de ação abstrata. Não houve, até então, alteração no Regimento para atualizar a nomenclatura das ações.

⁶⁹ MENDES; DO VALE, 2011/2012, op. cit.

permitir o uso genérico da monocrática sempre que houver urgência, se aproxima do artigo 5º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999. Entretanto, ao contrário do artigo 5º, que é de uma lei específica sobre ADPF, o artigo 21 do RISTF compõe a parte geral, de forma que não há especificação sobre a quais ações concentradas ele pode ser aplicado. De todo modo, considerando o impacto e a especificidade do controle objetivo de constitucionalidade, não parece adequado aplicar uma regra geral a esses tipos de ação, que, inclusive, já possuem uma legislação específica própria⁷⁰.

Outro dispositivo que merece atenção é o inciso XII do artigo 5º do RISTF, incluído recentemente pela Emenda Regimental n. 54/2020, o qual prevê a competência do Plenário para apreciar a “decisão do relator sobre pedido de tutela de urgência, quando o objeto de questionamento for ato do Presidente da República, do Presidente da Câmara dos Deputados, do Presidente do Senado Federal e do Presidente do Supremo Tribunal Federal”. É, portanto, mais uma menção do RISTF à concessão de medida cautelar⁷¹ pela via da decisão monocrática que não indica se é aplicável (ou não) às ações concentradas.

Quanto à jurisprudência, a Corte possui entendimento cediço no sentido de que o inciso V do artigo 21 do RISTF confere ao relator a competência geral para conceder, em qualquer dos processos de competência da Corte, medida cautelar *ad referendum* do Plenário em caso de urgência⁷². Consequentemente, por esse entendimento, a concessão cautelar monocrática em hipótese urgente é cabível em ADI, ADO, ADC e ADPF, sendo que, pela legislação ordinária específica, seria cabível apenas em sede de ADPF.

Assim, o artigo 21, V, do RISTF é utilizado na jurisprudência da Corte como o fundamento legal que possibilita a concessão de cautelar monocraticamente em todas as ações concentradas e independente de recesso ou férias⁷³. Segundo Dimoulis e Lunardi, essa jurisprudência foi uma autocriação do STF para ampliar a apreciação monocrática de cautelares, a despeito da legislação e da própria parte específica do Regimento Interno relacionada ao controle concentrado indicarem o contrário⁷⁴. É significativo o alargamento que esse entendimento causou no uso da decisão monocrática dentro do processo decisório concentrado, modificando-o de hipóteses específicas dentro de algumas classes processuais para uma

⁷⁰ GODOY, 2021, op. cit.

⁷¹ A medida cautelar é uma forma de tutela de urgência (artigo 300 e seguintes do CPC).

⁷² GODOY, 2021, op. cit.

⁷³ Esse entendimento pode ser encontrado, por exemplo, na ADI 5409 MC-Ref, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, julgamento em 25/11/2015, DJe 13/05/2016; ADI 4843 MC-ED-Ref, Rel. Min Celso de Mello, Plenário, julgamento em 17/12/2014, DJe 19/02/2015; ADI 5341 MC-Ref, Rel. Min. Gilmar Mendes, Decisão Plenário, julgamento em 10/03/2016, DJe 29/03/2016; e ADI 5356, Rel. Min. Edson Fachin, Decisão Monocrática, julgamento em 18/11/2015, DJe 20/11/2015.

⁷⁴ DIMOULIS; LUNARDI, 2021, op. cit.

previsão geral aplicável a todas as ações concentradas. A prática decisória é, portanto, mais ampla do que o previsto pela legislação federal específica.

Na verdade, o artigo, 21, V, do RISTF já era utilizado como fundamento para justificar a apreciação cautelar monocrática antes mesmo da publicação das legislações regulamentadoras das ações concentradas. Tome-se, por exemplo, a ADI 481⁷⁵, que teve sua cautelar proferida em 1990 por decisão monocrática do Ministro Relator Marco Aurélio com base nesse artigo do Regimento Interno, tendo sido referendada e considerada como medida legal pelo Plenário no ano seguinte. A Suprema Corte apenas manteve o entendimento jurisprudencial já sedimentado, mesmo após o legislador federal ter estabelecido um processo mais específico e restrito.

Outra construção jurisprudencial importante é a fungibilidade, decorrente do princípio da instrumentalidade das formas, sacramentado no artigo 188 do CPC, o qual estabelece que os atos processuais independem de forma determinada, podendo ser aceitos por meio de outra roupagem caso preencham a finalidade essencial do ato. O STF aplica esse entendimento às ações concentradas, de modo que uma inicial de ADPF pode, por exemplo, ser aproveitada como ADI, ADC ou ADO, caso satisfaça os requisitos processuais – coisa que não é difícil, considerando que os legitimados e a competência originária são idênticos a todas as ações objetivas – e não decorra de erro grosseiro⁷⁶.

A fungibilidade interessa porque, para além da possibilidade de recepção da inicial de ADI como ADPF e vice-versa, significa a existência de fungibilidade entre as próprias regras processuais das ações de controle concentrado. Essa “fungibilidade processual” autoriza o uso da monocrática prevista para a ADPF, que possui hipóteses mais amplas, nas demais ações diretas, sendo este um dos argumentos utilizados para justificar a apreciação monocrática de medidas cautelares em ADO e ADC, mesmo sem previsão legal, e também em ADI independentemente de férias ou recesso⁷⁷. Ou seja, cuida-se de mais uma autocriação jurisprudencial do STF que aumenta as hipóteses de uso da decisão monocrática.

Além disso, importa destacar o posicionamento do Ministro Gilmar Mendes, que defende, doutrinariamente, a incidência da cláusula da reserva de Plenário sobre a medida

⁷⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL [STF]. ADI 481 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 05/09/1991, DJ 18/10/1991.

⁷⁶ Nesse sentido: ADPF 72, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/06/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/12/2005, LEXSTF, v. 28, n. 325, 2006, p. 170-175. ADPF 314 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, DJe 19/02/2015. ADI 6327 MC-Ref, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2020, DJe 19/06/2020.

⁷⁷ STF. ADI 6327 MC-Ref, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2020, DJe 19/06/2020.

cautelar em ADI. Seus argumentos estão expostos em artigo publicado no ano de 2012, em colaboração com André Rufino⁷⁸. Nele, ambos os autores argumentam que a medida cautelar em sede de ADI, por produzir efeitos diretos sobre a vigência das normas, deve se submeter à reserva de Plenário prevista no artigo 97 da Constituição. Conseqüentemente, a cautelar em Ação Direta precisa ser julgada exclusivamente pelo Plenário, mesmo nos casos de urgência, sendo cabível uma única exceção: durante o recesso e as férias, ante a impossibilidade de se reunir o colegiado. Por esses motivos, os autores entendem que as medidas cautelares em sede de ADI proferidas via monocrática fora do período de recesso ou férias, são (i) ilegais, por violarem o artigo 10 da Lei n. 9.869/1999, e (ii) inconstitucionais, por ofenderem o artigo 97 da Constituição Federal. Além disso, defendem a necessidade de se adotar uma regulamentação mais específica no Regimento Interno da Corte quanto ao uso do poder geral de cautela do relator para as ações de controle concentrado⁷⁹.

Em sua atuação no Tribunal, o Ministro Gilmar Mendes tem um posicionamento variante: ao mesmo tempo em que defende, em alguns de seus votos, a necessidade de se aplicar a cláusula de Plenário às decisões liminares em ADI e de se ter hipóteses mais específicas sobre o tema no RISTF – à exemplo, o voto prolatado na ADI 4683 MC-Ref⁸⁰, no qual até mesmo se comprometeu a apresentar Proposta de Emenda Regimental para regulamentar o poder geral de cautela do relator nas ações de controle concentrado⁸¹ –, o ministro não abre mão de apreciar monocraticamente cautelares no processo objetivo, tendo proferido 26 decisões monocráticas nesse sentido apenas entre 2019 e 2021⁸². Assim, é visível a distinção entre o seu entendimento como doutrinador e seu perfil como julgador, que utiliza a técnica processual da decisão monocrática de forma estratégica.

O ponto defendido doutrinariamente por Gilmar Mendes quanto à legalidade e a constitucionalidade das decisões monocráticas cautelares, apesar de ser entendimento minoritário na jurisprudência da Corte, segue o mesmo raciocínio aqui defendido: as decisões monocráticas, por serem vias de exceção no processo decisório do controle de

⁷⁸ MENDES; DO VALE, 2011/2012, op. cit.

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ STF. ADI 4638 MC-Ref, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2012, DJE 29/10/2014.

⁸¹ Outro ponto interessante nesse voto é que o Ministro Gilmar Mendes ressalta que o único requisito exigido pelo artigo 21, V, do RISTF – a urgência – é constantemente ignorado ou referenciado de modo genérico nas fundamentações das decisões monocráticas que, em sede de ADI, concedem medidas liminares.

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Programa Corte Aberta: Painéis Estatísticos – Decisões*. Brasília: STF, sítio eletrônico, 2022a. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/decisoies/decisoies.html>. Acesso em: 9 set. 2022.

constitucionalidade, precisam estar previstas em hipóteses delimitadas e específicas, especialmente quanto à concessão de liminar. Como consequência, uma interpretação baseada em cláusulas gerais não se mostra suficiente para superar a cláusula da reserva de Plenário prevista na Constituição nem se mostra compatível com a especialidade e a magnitude do controle de constitucionalidade objetivo⁸³.

Conclui-se que, a despeito de a intenção do legislador ter sido limitar a apreciação monocrática das medidas cautelares nas ações concentradas, houve um movimento jurisprudencial por parte do STF que resultou na ampliação significativa do escopo de cabimento da decisão monocrática nesse sentido, fato que mitiga a excepcionalidade desse mecanismo processual no processo decisório do controle concentrado de constitucionalidade.

⁸³ Esse também é o entendimento de Miguel Godoy. Vide: GODOY, 2021, op. cit.

CAPÍTULO II – USO DA DECISÃO MONOCRÁTICA NA CONCESSÃO DE MEDIDAS CAUTELARES NO CONTROLE CONCENTRADO

Uma vez compreendido (i) o motivo pelo qual as decisões monocráticas devem (ou deveriam) ser medidas excepcionais no controle concentrado de constitucionalidade e (ii) como essa técnica é estabelecida no processo decisório do Supremo Tribunal Federal, o presente capítulo se debruçará sobre como as decisões monocráticas são utilizadas na prática jurisdicional. Aprofundando o foco nas monocráticas que concedem medida cautelar em sede de controle concentrado, será observado com que frequência os ministros do STF utilizam essa técnica processual, como essas decisões se comportam no tempo e quais efeitos podem provocar no sistema constitucional.

2.1. Monocratização: uso não excepcional das decisões monocráticas

Conforme visto no capítulo anterior, a decisão monocrática no controle concentrado de constitucionalidade é medida excepcional. Seu uso é permitido apenas para (i) extinguir petições iniciais ineptas, não fundamentadas ou manifestamente improcedentes⁸⁴, (ii) declarar a perda do objeto, com a extinção do processo sem resolução de mérito⁸⁵, (iii) decidir sobre a admissão de *amicus curiae*⁸⁶ e (iv) conceder medida cautelar⁸⁷.

Veja-se que a concessão de cautelar é a única possibilidade de decisão monocrática relacionada à matéria jurídica do mérito, uma vez que um dos requisitos é a probabilidade jurídica do direito pleiteado. Isso significa que, para deferir a cautelar, o relator terá que analisar o pedido autoral e considerá-lo plausível. Além disso, ao prolatar cautelar em sede de controle concentrado, o relator tem o poder de suspender temporariamente disposições normativas e atos do Poder Público. Por esses motivos, é técnica excepcional, admitida apenas em casos de urgência ou durante os períodos de recesso e férias.

Contudo, apesar de as hipóteses legais serem restritas, o uso da decisão monocrática no controle de constitucionalidade é uma medida amplamente utilizada na Suprema Corte. Consoante levantamento empírico realizado por Ivar Hartmann e Livia Ferreira⁸⁸, do total das

⁸⁴ art. 4º, 12-C e 15 da Lei n. 9.868/1999, art. 4º, caput, da Lei n. 9.882/1999 e art. 182 do RISTF.

⁸⁵ art. 21, IX, do RISTF.

⁸⁶ art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/1999, art. 6º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999 e art. 21, XVIII, do RISTF.

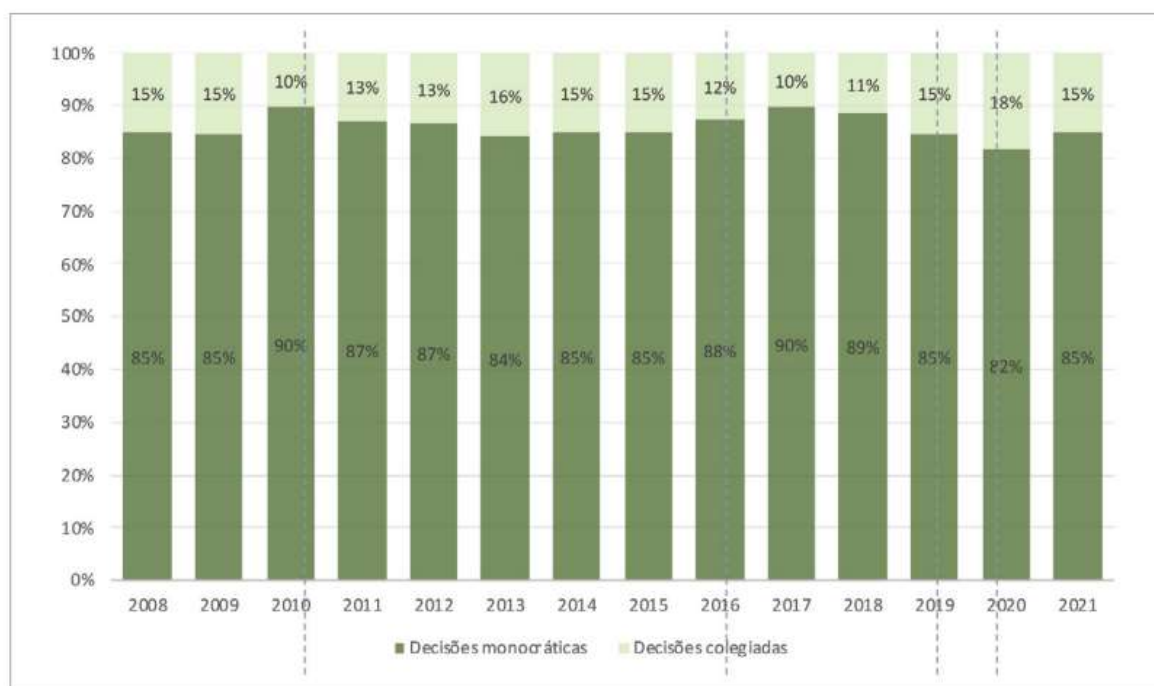
⁸⁷ art. 10, caput, Lei n. 9.868/1999, art. 5º, § 4º, da Lei n. 9.882/1999 e art. 21, V, do RISTF.

⁸⁸ HARTMANN; DA SILVA FERREIRA, 2015, op. cit.

decisões liminares e finais de mérito emitidas pelo STF entre os anos de 1992 e 2013, 93% foram decisões monocráticas.

Esse perfil quantitativo não se alterou muito nos últimos anos: uma pesquisa publicada em 2022 pelo Supremo Tribunal Federal⁸⁹ apontou que, durante a década de 2010 e início da de 2020, o Tribunal continuou a prolatar decisões majoritariamente monocráticas:

Gráfico 1 – Proporção de decisões monocráticas e colegiadas totais por ano (2008-2021⁹⁰)



Fonte: Supremo Tribunal Federal, 2022⁹¹

A expansão das monocráticas na Suprema Corte teve início no fim dos anos 1990, como reflexo da reforma processual promovida no CPC pelas Leis n. 9.139/1995 e n. 9.756/1998, as quais concederam ao relator o poder de julgar monocraticamente recursos em determinadas situações⁹². Essa mudança processual afetou de modo mais imediato o controle de

⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *O Plenário Virtual na Pandemia da Covid-19*. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação do Supremo Tribunal Federal, 2022b, p. 30. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/codi/anexo/Pesquisa_Plenario_Virtual.pdf. Acesso em 03 ago. 2022.

⁹⁰ O ano de 2021 contém dados parciais, apenas até 30.06.2021.

⁹¹ BRASIL. 2022b, op. cit.

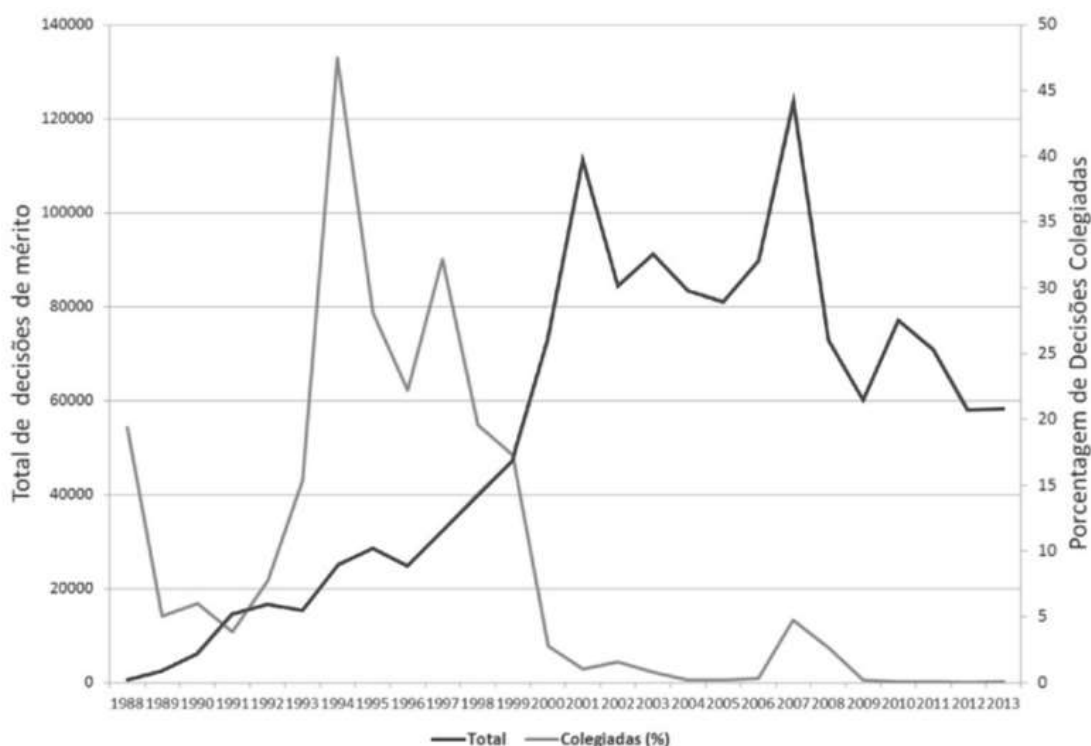
⁹² HARTMANN; DA SILVA FERREIRA, 2015, op. cit.

constitucionalidade difuso, em decorrência da aplicação da legislação processual civil no desenho institucional do recurso extraordinário.

Dados oficiais disponibilizados pelo STF através do projeto Corte Aberta⁹³ mostram que as decisões monocráticas em sede de recurso extraordinário (RE) e agravo de instrumento (AI) passaram a superar as decisões colegiadas já no ano 2000. Nesse ano, das 83.416 decisões prolatadas em tais classes processuais, apenas 10.285 (12,33%) foram colegiadas e 73.131 (87,67%) foram monocráticas.

Nesse contexto, Hartmann e Ferreira⁹⁴ indicam o ano 2000 como o ponto de ruptura no perfil decisório do controle difuso, pois foi a partir desse marco que houve a “consolidação do julgamento quase exclusivamente monocrático dos processos do controle difuso”⁹⁵. O gráfico abaixo compara o total das decisões de mérito com a porcentagem das decisões colegiadas prolatadas no controle difuso e demonstra uma queda brusca na quantidade de decisões colegiadas a partir de 2000:

Gráfico 2 – Decisões de mérito em ARE, AI e RE no STF (1988-2013)



⁹³ BRASIL, 2022a, op. cit. Para a obtenção de tais dados, foram aplicados os seguintes filtros no “Painel Decisões – Ambiente decisão”: (i) “AI” e “RE” em classe e (ii) “2000” em ano.

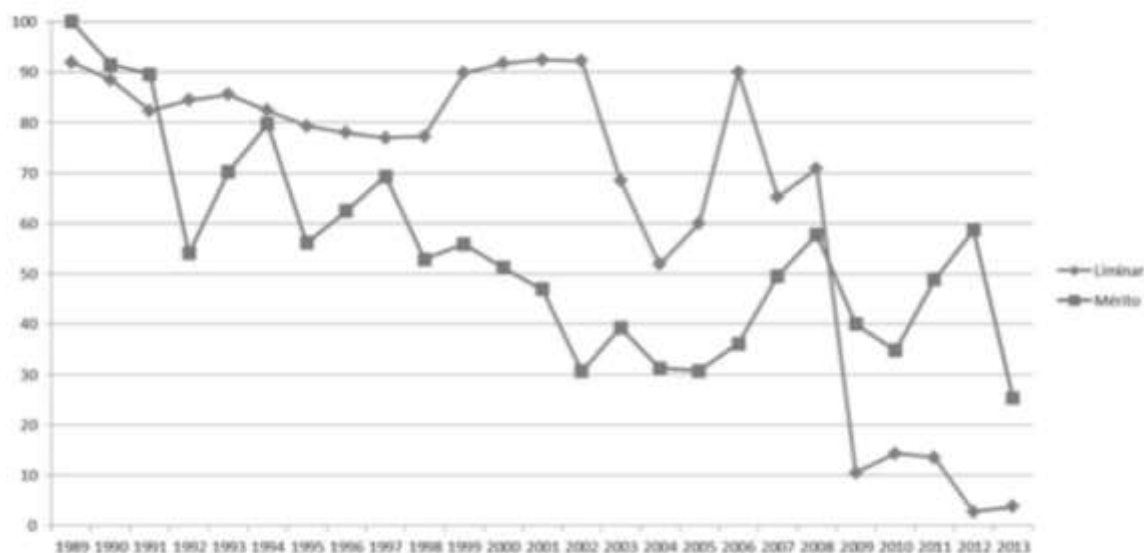
⁹⁴ HARTMANN; DA SILVA FERREIRA, 2015, op. cit

⁹⁵ Ibidem, p. 275

Fonte: Hartmann e Ferreira, 2015⁹⁶

O controle concentrado de constitucionalidade, por sua vez, não passou ileso pelo fenômeno de expansão das decisões monocráticas. Por mais que a regulamentação das ações concentradas, também publicada no final da década de 1990, previsse apenas hipóteses restritas para o uso da monocrática pelo relator e pelo Presidente do Tribunal, dados estatísticos de Hartmann e Ferreira⁹⁷ demonstram que nessa mesma época – fim da década de 1990 e início dos anos 2000 – o STF também passou a registrar uma queda constante na quantidade de decisões colegiadas prolatadas em sede de controle concentrado:

Gráfico 3 – Porcentagem de decisões colegiadas em controle concentrado no STF (1988-2013)



Fonte: Hartmann e Ferreira, 2015⁹⁸

Essa queda no número de decisões colegiadas no controle concentrado veio, conseqüentemente, acompanhada de um aumento significativo das decisões monocráticas. Conforme pesquisa empírica apresentada por Marques Filho e Cabral⁹⁹, em 2010 foram prolatadas 196 decisões monocráticas no controle concentrado do STF, enquanto em 2019 foram 369.

⁹⁶ Idem.

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ MARQUES FILHO; CABRAL, 2021, op. cit.

Marques Filho e Cabral denominam esse cenário de constante superioridade numérica das decisões monocráticas de “monocratização” do STF¹⁰⁰ e trazem um ponto importante: no controle concentrado, o crescimento no número de decisões monocráticas não ocorreu como mero reflexo do aumento do número de ações no STF¹⁰¹.

Essa afirmação pode ser inferida a partir de dados estatísticos fornecidos pelo próprio Supremo Tribunal Federal: consoante números da Corte Aberta que comparam os anos de 2011 e 2021, a quantidade de ADIs ajuizadas aumentou em 148,4% enquanto o volume de decisões monocráticas emitidas nessa mesma classe cresceu 301%¹⁰². Já no caso da ADPF, o crescimento do número de arguições foi de 670% e o de decisões monocráticas foi de 1.365,2%¹⁰³.

Os gráficos abaixo ajudam a ilustrar como o aumento de decisões monocráticas em ADI e ADPF ocorreu em proporção significativamente superior ao crescimento quantitativo dessas classes processuais na Corte, especialmente a partir do ano de 2016:

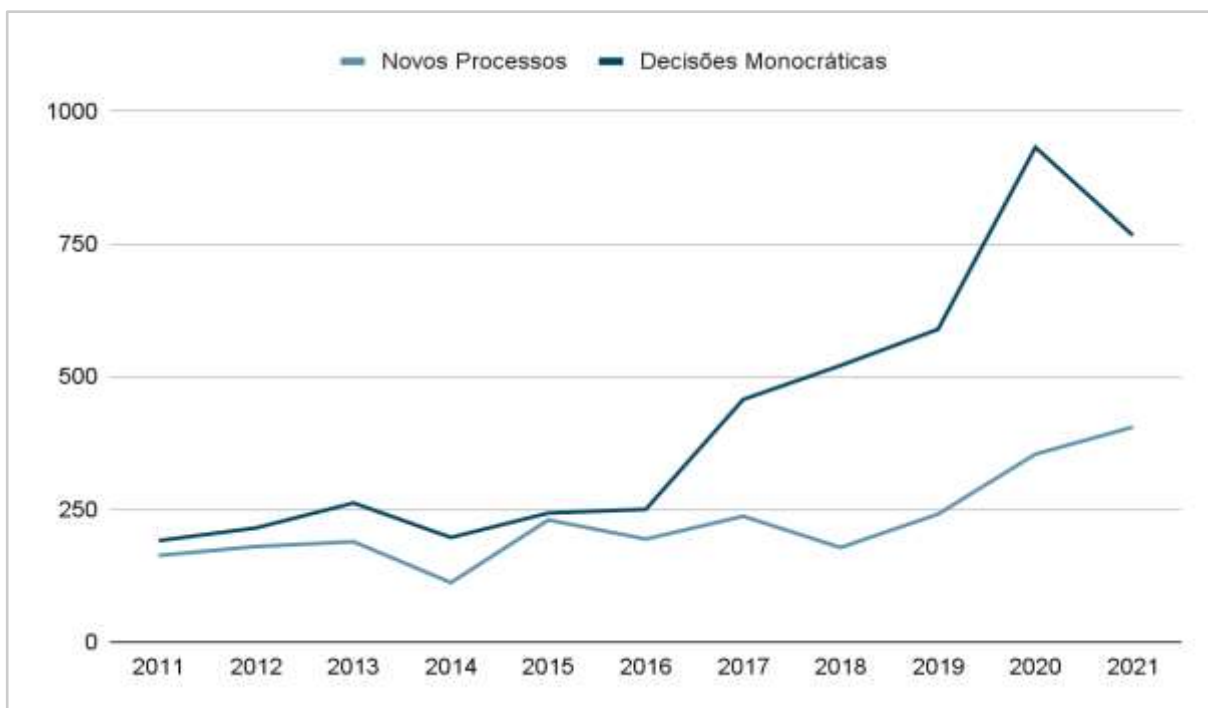
¹⁰⁰ MARQUES FILHO; CABRAL, 2021, op. cit.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² Dados obtidos por meio a partir da aplicação dos seguintes filtros na plataforma Corte Aberta, dentro do “Painel Recebimento e Baixa”: (i) no “Painel Geral – Processos Recebidos”, os filtros “2011” ou “2021 em ano e o filtro “ADI” em classe e (ii) no “Painel Decisões – Ambiente decisão”, os filtros “2011” ou “2021” em ano e o filtro “ADI” em classe. Foram comparados os dados obtidos por (i) com os dados obtidos por (ii) para o cálculo das porcentagens. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Programa Corte Aberta: Painel Recebimento e Baixa – Processos Recebidos*. Brasília: STF, sítio eletrônico, 2022c. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/recebidos_baixados/recebidos_baixados.html. Acesso em: 16 set. 2022.

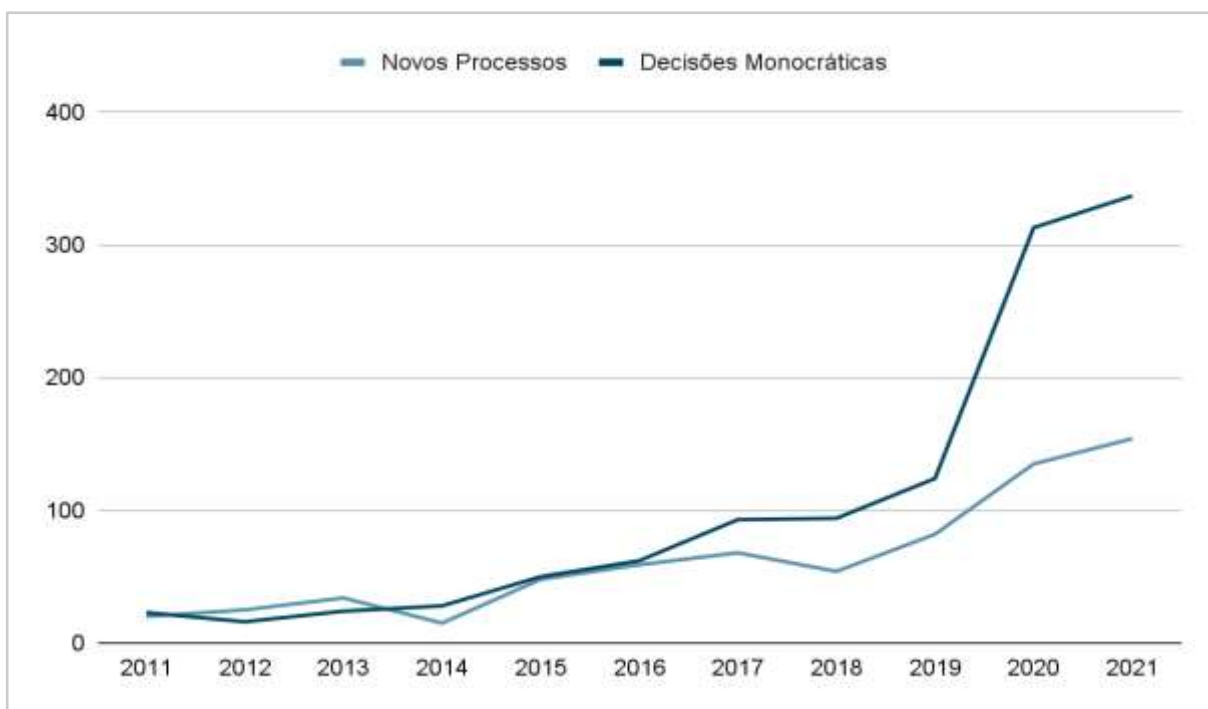
¹⁰³ Foi realizado de forma semelhante para as ADPFs, porém com a aplicação do filtro “ADPF” em classe no lugar do filtro “ADI”.

Gráfico 4 – Novos processos e decisões monocráticas em ADI (2011-2021)



Fonte: elaborado pela autora, 2022¹⁰⁴

Gráfico 5 – Novos processos e decisões monocráticas em ADPF (2011-2021)



¹⁰⁴ Dados de base do gráfico obtidos a partir da metodologia explanada na nota de rodapé 101.

Fonte: elaborado pela autora, 2022¹⁰⁵

Desse modo, não se trata de crescimento relacionado ao aumento do número de ações concentradas ao longo dos anos, mas sim de uma mudança no *modo de decidir* do Supremo Tribunal Federal¹⁰⁶. Essa mudança merece ser observada com particular cuidado no que toca ao aumento das decisões monocráticas que concedem medida cautelar em ações concentradas, uma vez que estas, a despeito de serem provisórias, concentram relevante poder decisório.

Ao analisar o tema das cautelares monocráticas em 2012, Gilmar Mendes e André Rufino¹⁰⁷ listaram as principais medidas cautelares que haviam sido concedidas por decisão monocrática até aquele ano em sede de ADI, o que totalizava, na época, apenas 10 decisões. O interessante, porém, é que do total dessas 10 decisões, 8 foram exaradas a partir do ano de 2009, o que sinaliza uma mudança no cenário decisório a partir desse ano. Essa mudança é indicada, também, pelo gráfico abaixo, que ilustra, a partir de dados fornecidos pela Corte Aberta¹⁰⁸, as decisões cautelares emitidas nas ações concentradas (ADC, ADO, ADI e ADPF) entre os anos de 2006 e 2021:

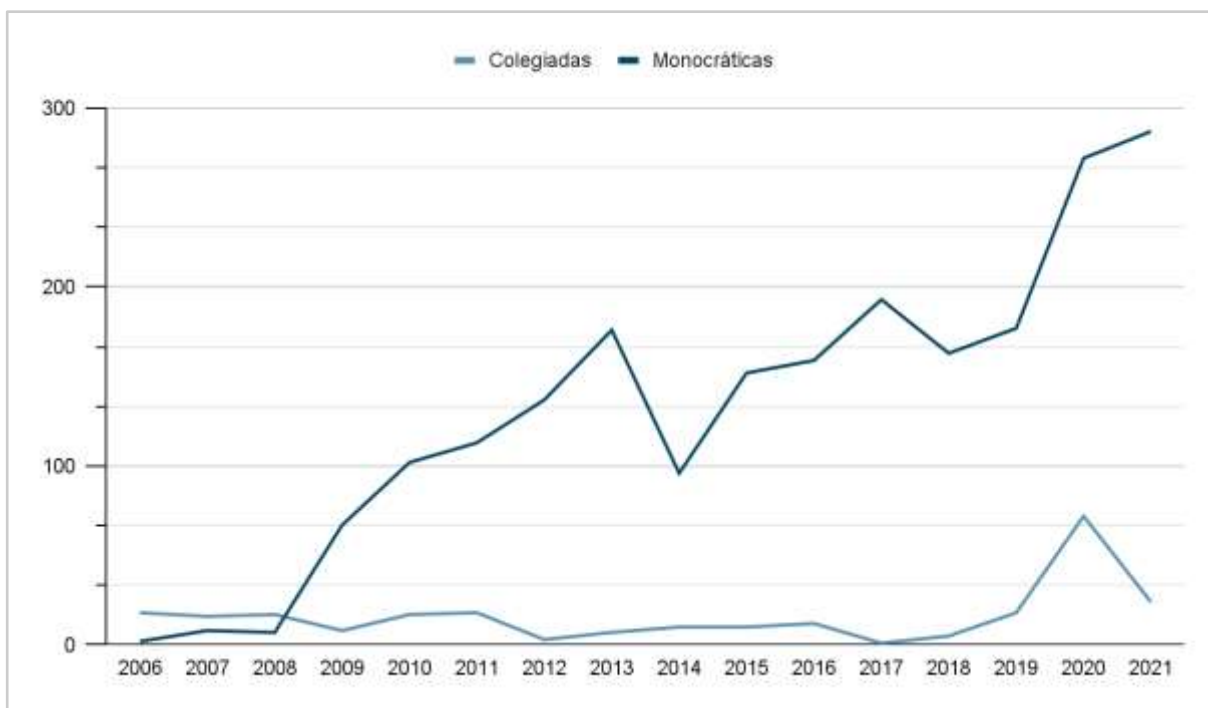
¹⁰⁵ Dados de base do gráfico obtidos a partir da metodologia explanada na nota de rodapé 102.

¹⁰⁶ MARQUES FILHO; CABRAL, 2021, op. cit.

¹⁰⁷ MENDES; DOVALE, 2011/2012, op. cit.

¹⁰⁸ Dados de base do gráfico obtidos a partir da aplicação dos seguintes filtros no “Painel Decisões – Ambiente decisão”: os filtros de cada ano entre 2006 e 2021 em “ano_andamento” e os filtros ADI, ADC, ADPF e ADO em “classe”. Foram considerados os dados dos campos “Decisão Colegiada” e “Decisão Monocrática”. In: BRASIL, 2022a, op. cit.

Gráfico 6 – Número de decisões cautelares em ADC, ADI, ADO e ADPF (2006-2021)



Fonte: elaborado pela autora, 2022

Enquanto em 2008, houve 7 decisões monocráticas que concederam ou indeferiram medidas cautelares em ações concentradas, em 2009 esse mesmo número aumentou para 67, um crescimento de aproximadamente 857%¹⁰⁹. A partir do gráfico apresentado, é possível inferir que o ano de 2009 representou o ponto de virada no que se trata das decisões cautelares no controle concentrado, as quais passaram a ser concedidas majoritariamente por meio de decisões *ad referendum* do Plenário.

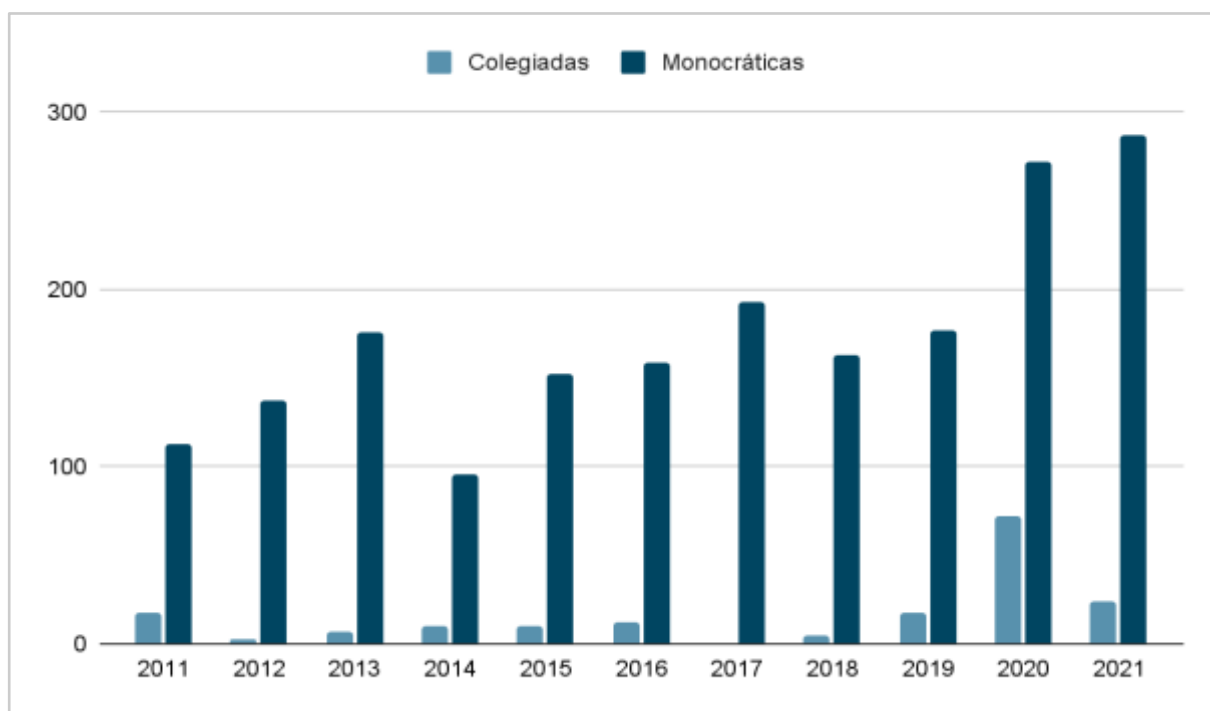
O Gráfico 6 também mostra que a quantidade de decisões cautelares monocráticas aumentou em nível acelerado entre 2008 e 2013, até ter uma queda no ano de 2014, voltando a ascender novamente já no ano seguinte. Ademais, percebe-se um crescimento mais acentuado das cautelares monocráticas entre os anos de 2019 e 2020, período que também apresentou aumento no número de decisões cautelares colegiadas: enquanto em 2019, houve 18 cautelares concedidas pelo Plenário e 177 cautelares concedidas monocraticamente, em 2020 esses números aumentaram, respectivamente, para 72 e 272, um crescimento de 300% nas decisões colegiadas e de 53,6% nas decisões monocráticas. Esse fato indica um crescimento geral do número de cautelares concedidas pelo STF no ano de 2020, provavelmente devido à crise

¹⁰⁹ BRASIL, 2022a, op. cit.

pública de saúde desencadeada pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19)¹¹⁰. Além disso, é possível notar um crescimento no volume de decisões colegiadas entre 2017 e 2020, o qual, porém, diminuiu em 2021, enquanto o número de decisões monocráticas cautelares continuou crescente.

Nesse contexto, evidencia-se que a quantidade de decisões monocráticas cautelares no controle concentrado de constitucionalidade não só permanece proporcionalmente superior em comparação ao número de decisões colegiadas, como tem apresentado uma curva de crescimento nos últimos anos (2018-2021):

Gráfico 7 – Quantidade de decisões cautelares colegiadas e monocráticas em controle concentrado (2011-2021)



Fonte: elaborado pela autora, 2022¹¹¹

¹¹⁰ Para se ter noção do impacto da crise de saúde pandêmica no volume de processos, de acordo com a Corte Aberta, apenas entre 2020 e julho de 2022, foram protocolados 10.810 processos relacionados à pandemia de Covid-19 no STF. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Programa Corte Aberta: Painéis Estatísticos – Painel de ações Covid-19*. Brasília: STF, sítio eletrônico, 2022d. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/decisoões_covid/decisoões_covid.html. Acesso em: 03 ago. 2022.

¹¹¹ Dados de base do gráfico obtidos a partir da aplicação dos seguintes filtros no “Painel Decisões – Ambiente decisão”: os filtros de cada ano entre 2011 e 2021 em “ano_andamento” e os filtros ADI, ADC, ADPF e ADO em “classe”. Foram considerados os dados dos campos “Decisão Colegiada” e “Decisão Monocrática”. In: BRASIL, 2022a, op. cit.

Pesquisa empírica de Arguelhes e Ribeiro¹¹² aponta no mesmo sentido, ao identificar, no controle concentrado, “883 decisões monocráticas liminares, incluindo presidência e vice-presidência entre 2012 e 2016, com uma média de oitenta por ministro/ano. Mais ainda, na última década, mais de 90% de todas as decisões liminares em controle concentrado foram monocráticas”¹¹³.

Apesar do desenho procedimental constitucional e legislativo ser no sentido da restrição das hipóteses de atuação monocrática em sede cautelar no controle concentrado de constitucionalidade e de dar preferência às decisões plenárias, não é esse o perfil decisório que se verifica na prática jurisdicional do STF. As pesquisas supracitadas indicam que, desde o fim da década de 2000 até os tempos atuais (2022), a maior parte das decisões cautelares emitidas em ações concentradas ocorreu na forma monocrática, fato que põe em questionamento o caráter excepcional desse tipo de decisão.

2.2. Provisoriedade vs. estabilização: comportamento da cautelar monocrática no tempo

2.2.1. Década de 2010: fenômeno das “decisões monocráticas cautelares definitivas”

Ademais de existir um uso não excepcional das monocráticas cautelares no controle de constitucionalidade concentrado do Supremo Tribunal Federal, existe outro ponto cuja análise faz-se necessária. Isso porque, mais do que um problema de *quantidade*, existe também um problema em *como* essas decisões se comportam no tempo.

A liminar ou cautelar, consoante o próprio nome indica, é algo provisório. No processo civil, a técnica processual da cautelar tem o objetivo de tutelar o pedido realizado pelo autor, de modo que a sua demanda não seja perdida com o decurso do tempo ou de modo a evitar a concretização de um dano de difícil ou impossível reversão¹¹⁴. É mecanismo, portanto, que visa a sanar problemas derivados da urgência e impedir que o processo se torne inútil àqueles que recorrem à tutela jurisdicional do Estado.

¹¹² ARGUELHES; RIBEIRO, 2018. Op. cit.

¹¹³ Ibidem, p. 23-24.

¹¹⁴ DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada e Tutela Provisória*. 14ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 561-646.

Nesse viés, a cautelar se caracteriza essencialmente por sua precariedade, não reunindo em si todo o desenvolvimento do devido processo legal nem a fundamentação necessária à análise definitiva do mérito. No processo constitucional, a técnica processual da cautelar é aplicada com objetivo semelhante ao do processo civil: ser uma decisão provisória a qual visa a evitar possível dano decorrente da demora em situações urgentes¹¹⁵. É um instrumento particularmente necessário dentro do controle concentrado de constitucionalidade, no qual o tempo de tramitação dos processos costuma ser elevado: segundo pesquisa de Dimoulis e Lunardi¹¹⁶ publicada em 2021, 32% das ações concentradas estão em tramitação há mais de 10 anos¹¹⁷.

O que a cautelar busca não é estabelecer um novo *status quo* na situação processual, mas atuar de maneira emergencial até que o Tribunal consiga analisar a questão com a qualidade argumentativa necessária ao juízo de mérito¹¹⁸. Veja-se que a provisoriedade da decisão cautelar não é um requisito à toa, é ela que garante que a Corte poderá mudar o entendimento fixado ao analisar o mérito do processo, uma vez que a decisão prolatada anteriormente não foi definitiva, mas meramente contingente e relativa a pressupostos processuais específicos¹¹⁹.

Em contrário, o prolongamento da decisão cautelar no tempo pode resultar numa situação de estabilização da situação fática e provocar uma expectativa de manutenção daquela decisão, de forma que seria muito custoso ao Tribunal, após muitos anos, por vezes décadas, mudar o entendimento que fora estabelecido individualmente e que tem moldado, desde então, as relações jurídicas¹²⁰. Consoante explicam Falcão, Hartmann e Chaves,

[a] pesar de não haver formalmente prazos para a tomada de decisão definitiva após o deferimento de uma liminar, e a sua provisoriedade ser por um lado uma garantia, se vier a ocorrer em períodos longos de vigência, representa fonte de insegurança. Decisões liminares podem criar situações fáticas nas quais a decisão final (de mérito) torna-se prejudicada ou até mesmo inútil. [...] Leis são suspensas por medidas cautelares que alteram e consolidam novas relações jurídicas. Não alteram apenas a

¹¹⁵ DIMOULIS; LUNARDI, 2021, op. cit.,

¹¹⁶ Ibidem, p. 241.

¹¹⁷ Essa morosidade, porém, tem apresentado uma diminuição significativa nos últimos anos: de acordo com a Corte Aberta, em julho de 2022, o tempo médio entre a autuação e a baixa de uma ação concentrada era de 1.901 dias, ou seja, aproximadamente 2,9 anos. Esse tempo foi contabilizado com dados atualizados até 28.07.2022 e a partir da aplicação dos filtros “ADI”, “ADO”, “ADPF” e “ADC” na categoria classe no “Painel Acervo – Tempo de Tramitação”. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Programa Corte Aberta: Painéis Estatísticos – Painel Acervo*. Brasília: STF, sítio eletrônico, 2022e. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/acervo/acervo.html>. Acesso em: 03 ago. 2022.

¹¹⁸ ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, op. cit.

¹¹⁹ Quais sejam, a probabilidade do direito e o perigo na demora.

¹²⁰ ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, op. cit.

situação jurídica das partes, mas o direito brasileiro como um todo no que se refere à norma jurídica atacada.¹²¹

Nesse sentido, Arguelhes e Ribeiro chamam atenção para o fato de que, em diversos casos no controle concentrado do STF, a distinção entre decisões cautelares e decisões definitivas não se sustenta quanto ao seu prolongamento no tempo e seus efeitos sobre o *status quo*¹²².

Sobre o assunto, foi publicado em 2014 o “III Relatório do Supremo em Números: O Supremo e o Tempo”¹²³, uma pesquisa que reuniu informações estatísticas relativas ao STF e apresentou dados importantes sobre o perfil das decisões cautelares na época. Com base em dados de 1998 a 2013, o Relatório realizou uma análise estatística com dois grupos de cautelar: o primeiro com cautelares que já haviam se encerrado com a prolação de decisão de mérito até 31.12.2013 e o segundo com cautelares ainda vigentes em 31.12.2013. No primeiro grupo das cautelares, já encerradas por decisão de mérito, as ADIs apresentaram uma média de 6,1 anos entre a concessão da cautelar e a decisão meritória definitiva. Para as ADCs essa média foi de 5,2 anos e para as ADPFs de 2,3 anos. Já no grupo das cautelares ainda vigentes, a pesquisa identificou que o tempo médio de duração era de 13,5 anos para as ADIs, de 6,1 anos para as ADCs e de 4,4 anos para as ADPFs. Isso quer dizer que, quando uma liminar era concedida em sede de ADI no STF na década de 2000, a probabilidade era de que ela permanecesse vigente por um tempo médio que variava entre 6 e 13 anos. Veja-se que mais de meia década é um tempo considerável para um tipo de decisão que pretende se caracterizar pela sua provisoriedade.

O III Relatório do Supremo em Números também analisou quais eram as cautelares com vigência mais longa dentro do Supremo Tribunal Federal. Ao verificar, entre todas as classes processuais e considerando as cautelares já substituídas por decisão de mérito, das 10 medidas cautelares mais longevas, 8 eram ADIs e 2 eram MS, sendo a mais longa uma ADI que somara 22,5 anos de vigência. Quando consideradas as cautelares ainda sem decisão de mérito até 31.12.2013, todas as 10 cautelares mais longevas eram ADIs e estavam vigentes há mais de 20

¹²¹ FALCÃO, J. F.; HARTMANN, I. A.; CHAVES, V. C. *III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014, 151 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12055>. Acesso em: 10 set. 2022.

¹²² ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, op. cit.

¹²³ FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014, op. cit.

anos¹²⁴. Com dados atualizados de julho de 2022, foi possível verificar¹²⁵ que algumas dessas cautelares chegaram perto ou até superaram a casa dos 30 anos de vigência: a ADI 145 teve sua liminar vigente por 28,7 anos¹²⁶, a ADI 558 por 29,8 anos¹²⁷ e a ADI 570, cuja cautelar fora deferida pelo Plenário em 1991 e até hoje¹²⁸ não teve decisão de mérito, já soma mais de 30 anos¹²⁹. Dessa forma, observa-se que era comum, até 2013, ver no controle concentrado do STF medidas cautelares vigentes por vários anos e, eventualmente, por décadas. Nas palavras de Arguelhes e Leandro Ribeiro, “[n]esse cenário, perde muita relevância prática a distinção entre “decisões liminares” e “decisões finais/de mérito” quanto aos seus efeitos sobre a política”¹³⁰.

Um ponto importante é que todas essas cautelares supracitadas acima foram concedidas pelo Plenário do STF, conforme se observa de seus respectivos acórdãos, o que demonstra ter sido cumprido o requisito deliberativo da colegialidade. A situação das liminares que não são liminares no tempo, porém, se torna mais preocupante quando a cautelar resulta de uma decisão monocrática.

O motivo é simples, a Corte Constitucional é uma instituição com função *deliberativa*, sendo a deliberação o instrumento que confere legitimidade às decisões da Corte no desenho institucional da democracia constitucional contemporânea. Ao emitir uma decisão monocrática, essa premissa de legitimidade não ocorre: a decisão, por ser individual, não permite o exercício da deliberação. Com isso, é importante que a decisão monocrática, especialmente ao decidir algo relevante como uma liminar em sede de controle concentrado, seja de fato provisória. Em primeiro lugar, porque a decisão cautelar por sua própria natureza deve ser provisória e, em segundo lugar, porque falta à decisão unipessoal a legitimidade democrática conferida pela deliberação.

Nesse sentido, o estudo de Arguelhes e Ribeiro, com base em dados obtidos junto ao projeto Supremo em Números no período de 2012 a 2016, identificaram o tempo médio de 3,5

¹²⁴ *Idem*.

¹²⁵ Essa verificação foi realizada por meio da página de acompanhamento de cada ação, disponibilizada no site oficial do STF.

¹²⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL [STF]. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 145*. Relator Ministro Dias Toffoli. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1492555>. Acesso em 06 ago. 2022.

¹²⁷ STF. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 558*. Relator Ministro Cármen Lúcia. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1522832>. Acesso em 06 ago. 2022.

¹²⁸ Considerado o processo até 06.08.2022.

¹²⁹ STF. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 570*. Relator Ministro Roberto Barroso. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1522832>. Acesso em 06 ago. 2022.

¹³⁰ ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, op. cit.

anos entre a concessão da decisão cautelar monocrática e a primeira manifestação colegiada do Tribunal na ação concentrada¹³¹.

Com a demora na apreciação pelo Plenário, a decisão cautelar monocrática acaba por consolidar relações jurídicas e influenciar as tomadas de decisão por um longo período de tempo e, com isso, gera na prática o mesmo efeito de uma decisão definitiva¹³². Consequentemente,

liminares monocráticas — justificadas em princípio como um mecanismo para garantir a autoridade futura da decisão do plenário — podem ser utilizadas no sentido oposto, para neutralizar o controle do plenário sobre uma ação estritamente individual que, hoje, produz efeitos no mundo tomando para si a autoridade da decisão futura que talvez nunca chegue.¹³³

Desse modo, mais grave do que ter decisões cautelares longevas, é ter decisões monocráticas cautelares longevas sem a revisão do Plenário. Arguelhes e Ribeiro¹³⁴ alertam que, com a falta de revisão do Plenário, as cautelares monocráticas podem ser usadas como ferramenta de poder individual pelos ministros. As decisões individuais, ao se consolidarem no tempo e causarem efeitos estabilizados como os de uma decisão definitiva de mérito, usurpam a autoridade do Tribunal e possibilitam a prática de um “*judicial review* individual”, que permite a um único agente suspender iniciativas políticas e legislativas sem qualquer supervisão da instituição. Um ministro pode, por exemplo, após conceder a cautelar, evitar que esta seja revogada de modo direto – evitando o Plenário – ou indireto – criando fatos consumados os quais tornarão a posterior reversão da cautelar muito custosa, conferindo pouca margem de decisão ao Tribunal¹³⁵.

Ademais, a estabilização de uma cautelar no processo constitucional pode facilmente tornar a decisão de mérito inútil, uma vez que o sistema constitucional é dinâmico e se modifica rapidamente devido às alterações legislativas e às mudanças no entendimento interpretativo da Constituição. O Tribunal precisa observar, também, os efeitos que a decisão de mérito produzirá no sistema jurídico e na população, de modo que a instabilidade que uma decisão de mérito, contrária a uma decisão cautelar que está vigente há 5 ou 10 anos, causaria nas relações jurídicas e na vida prática torna-se um forte argumento para a manutenção do entendimento liminar.

Para ilustrar como uma decisão cautelar pode influenciar ou até tornar a decisão final de mérito inútil, uma pesquisa realizada em 2010 pela Sociedade Brasileira de Direito Público

¹³¹ Idem.

¹³² Idem.

¹³³ Ibidem, p. 25.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ Ibidem, p. 13-32.

sobre o controle de constitucionalidade dos atos do Poder Executivo, ao analisar ações concentradas com cautelar deferidas sobre o tema, verificou que 90% dos julgamentos de mérito confirmavam a decisão cautelar¹³⁶. Em sentido semelhante, uma pesquisa de Costa e Benvindo feita em 2014¹³⁷ identificou que 32% das ADIs com cautelares deferidas terminavam sendo julgadas prejudicadas e que, das ações diretas que chegavam à decisão de mérito, 85% eram julgadas procedentes, com decisões meritórias que confirmavam ou eram muito próximas à liminar. A partir disso, a pesquisa apontou a existência de uma relação sólida entre o deferimento da cautelar e a procedência do pedido em sede de ADI.

Assim, é possível dizer que, quando permanecem muito tempo vigentes, as cautelares costumam causar o prejuízo da decisão colegiada de mérito – devido ao alto grau de mudança legislativa – ou então influenciam fortemente a decisão a ser prolatada pela Corte – na maioria das vezes, com a confirmação da cautelar.

Dentro desse contexto, as decisões monocráticas cautelares perdem a sua característica principal e tornam-se praticamente “definitivas” quando o Plenário não consegue exercer o seu dever de apreciá-las dentro de um tempo razoável. É a ausência da eficiência colegiada que faz com que essas decisões, individuais e teoricamente provisórias, se consolidem como *status quo* e adquiram o título de “decisões monocráticas liminares definitivas”¹³⁸. Tendo isso em vista, torna-se essencial analisar o tempo que as cautelares monocráticas permanecem vigentes até serem referendadas pelo Plenário ou substituídas por uma decisão de mérito.

2.2.2. Década de 2020: uma pesquisa empírica sobre o tempo de vigência das medidas cautelares

Com o objetivo de analisar a quantidade de tempo que as cautelares monocráticas permanecem vigentes no cenário atual, o presente estudo realizou uma pesquisa empírica¹³⁹ a

¹³⁶ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Controle de Constitucionalidade dos Atos do Poder Executivo*. Sociedade Brasileira de Direito Público - SBDP. Série Pensando o Direito, Brasília, n. 30, 2010. Disponível em: https://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/03-controle-de-constitucionalidade-dos-atos-do-poder-executivo-pensando_direito3.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

¹³⁷ COSTA, A. A.; BENVINDO, J. Z. *A Quem Interessa o Controle Concentrado De Constitucionalidade? O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais*. Universidade de Brasília, 15 out. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2509541>. Acesso em: 15 ago. 2022.

¹³⁸ ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, op. cit.

¹³⁹ É importante ressaltar que esta pesquisa empírica não engloba a análise das liminares que, apesar de concedidas entre os anos 2000 e 2022, já foram substituídas por decisão de mérito ou por referendo do Plenário. O objeto de pesquisa engloba apenas decisões monocráticas cautelares concedidas entre os anos 2000 e 2022 e que estavam vigentes até 25.07.2022.

partir de dados estatísticos oficiais do Supremo Tribunal Federal disponibilizados por meio da plataforma Corte Aberta¹⁴⁰. A metodologia consistiu na aplicação de filtros dentro do “Painel Decisões – Ambiente decisão”, bem como na análise da página de acompanhamento de cada processo filtrado pelo painel. A pesquisa contém dados desde o dia 01.01.2000 até o dia 25.07.2022 e é relativa às ações ADC, ADPF e ADI. A ausência da ADO ocorreu pela impossibilidade de aplicação do filtro dessa classe processual nos anos analisados (2000-2022), tendo em vista que a ADO foi introduzida no controle de constitucionalidade do STF apenas em 2009 e os dados consideram anos anteriores a esse (2000-2008), de modo que a plataforma não conseguiu realizar a operação de filtragem nesse sentido.

Para encontrar as decisões monocráticas cautelares vigentes, foram aplicados os seguintes filtros: (i) em classe, os filtros de “ADC”, “ADPF” e “ADI”; (ii) em subgrupo andamento decisão, o filtro de “decisão liminar”; (iii) em indicador colegiado, o filtro de “monocrática”; (iv) em indicador de tramitação, o filtro “sim”; (v) em ano andamento, o filtro “todos”; e (vi) em andamento, os filtros “liminar deferida”, “liminar deferida em parte”, “liminar deferida ad referendum” e “liminar parcialmente deferida ad referendum”.

O objetivo da aplicação do filtro (i) foi restringir os dados às ações concentradas disponíveis (ADC, ADI, ADPF), enquanto os filtros (ii), (v) e (vi) tiveram como função selecionar as liminares deferidas, seja parcial ou totalmente, em todos os anos disponíveis (2000-2022). Já o filtro (iii) objetivou restringir os dados às decisões cautelares deferidas de maneira monocrática e o filtro (iv) selecionou os processos ainda em tramitação como forma de delimitar as cautelares que ainda pudessem estar vigentes. Com isso, a plataforma Corte Aberta gerou uma lista com os processos adequados aos filtros aplicados, ou seja, todas as decisões monocráticas em ADI, ADPF e ADC que deferiram total ou parcialmente medida cautelar entre os anos de 2000 e 2022¹⁴¹ e cujo processo ainda está em tramitação no Tribunal. Em seguida, foi realizada uma pesquisa individualizada na página de acompanhamento de cada processo da listagem para verificar: (i) se a decisão monocrática cautelar continuava vigente e, se sim, (ii) por quanto tempo e (iii) com que tipo de comando.

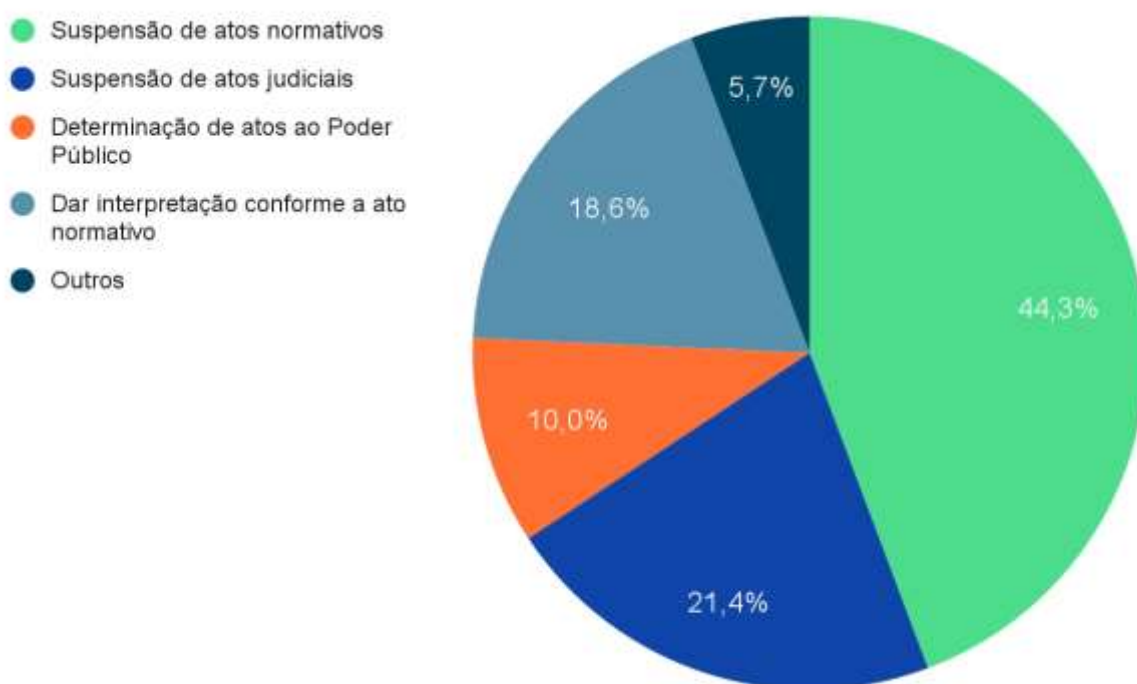
A Corte Aberta identificou 150 decisões que concederam cautelar monocraticamente entre os anos de 2000 e 2022 em sede de ADI, ADPF e ADC e que ainda estavam em tramitação no STF em 25.07.2022. Destas 150 decisões monocráticas, foi verificado que 64 possuíam

¹⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Programa Corte Aberta: Painéis Estatísticos*. Brasília: STF, sítio eletrônico, 2022f. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/corte_aberta/corte_aberta.html#. Acesso em: 03 ago. 2022.

¹⁴¹ Frisa-se que 2022 contém dados parciais, até 25.07.2022.

cautelar ainda vigente na data de 25.07.2022, sendo 1 ADC, 34 ADIs e 29 ADPFs. No que toca ao tipo de comando contido nas cautelares monocráticas ainda vigentes, do total 44,3% estabelece a suspensão de algum ato normativo – um comando típico do controle concentrado de constitucionalidade – e 21,4% determina a suspensão de atos judiciais¹⁴². Ademais, 18,6% das cautelares confere interpretação conforme à Constituição a algum ato normativo e 10% determina a execução de atos pelo Poder Público.

Gráfico 8 – Decisões monocráticas cautelares vigentes por tipo de comando

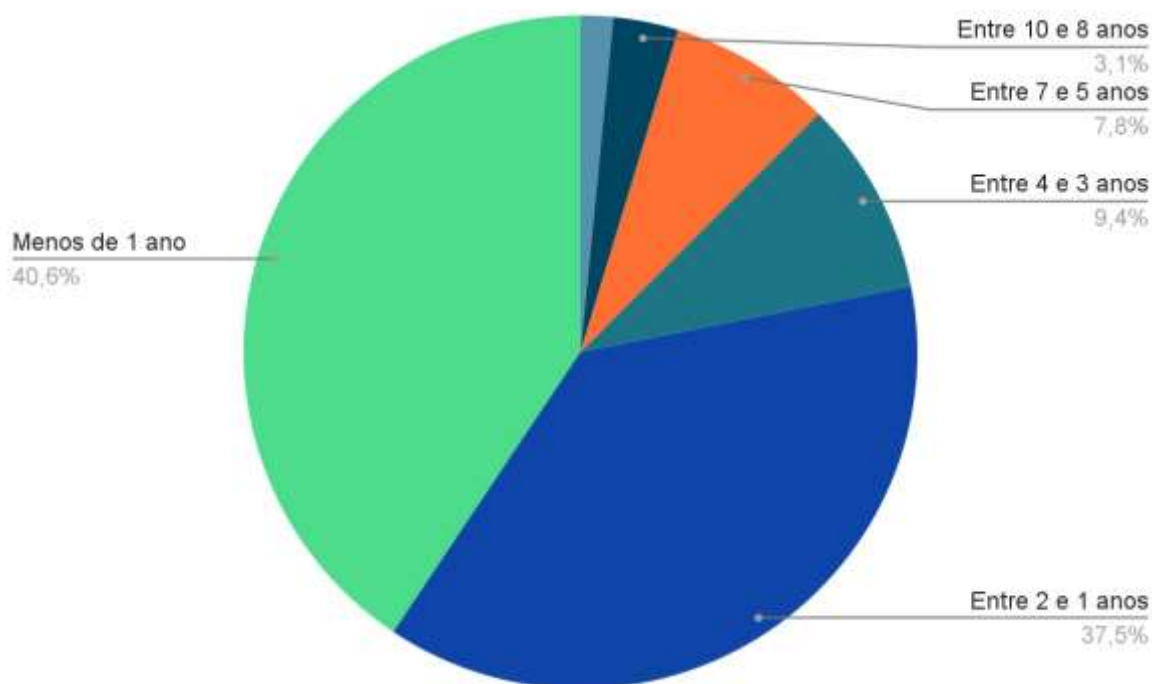


Fonte: elaborado pela autora, 2022

Quanto ao tempo de vigência, os dados demonstram que 40,6% das cautelares monocráticas estão vigentes há menos de 1 ano, o que é positivo. Contudo, ainda existe uma percentagem relevante de medidas cautelares monocráticas que estão vigentes há um período significativo: quase 10% (9,4%) das cautelares estão em vigência há entre 4 e 3 anos e 7,8% entre 7 e 5 anos. Além disso, 3,1% acumulam de 10 a 8 anos de vigência e 1,6% já somam mais de 11 anos. No total, 21,9% das cautelares acumulam 3 ou mais anos vigentes e 12,5% estão vigentes há mais de 5 anos.

¹⁴² Dentro dessa categoria está englobada a suspensão de processos e decisões judiciais, bem como de entendimentos jurisprudenciais.

Gráfico 9 – Tempo de vigência das decisões monocráticas cautelares analisadas¹⁴³



Fonte: elaborado pela autora, 2022

A partir dessas informações, é possível identificar uma mudança no perfil das cautelares monocráticas em ação concentrada com relação ao tempo de vigência. Se em 2013 o tempo médio de vigência das cautelares variava entre 13 anos para ADI e 4 anos para ADPF¹⁴⁴, em 2022, 78,1% das liminares monocráticas em ADI, ADPF e ADC estão vigentes há 2 anos ou menos. Isso indica que houve uma redução expressiva no quesito de provisoriedade das decisões monocráticas cautelares prolatadas pelo STF no controle concentrado de constitucionalidade.

A partir desses dados, portanto, pode-se inferir que as decisões cautelares monocráticas estão sendo referendadas ou substituídas por decisões de mérito de maneira mais célere. Um comportamento no mesmo sentido pode ser observado no Gráfico 6, que aponta um crescimento das decisões colegiadas entre 2017 e 2020, com destaque para o ano de 2020.

¹⁴³ Importante ressaltar que uma mesma decisão pode ter sido contabilizada em mais de uma categoria, caso a sua liminar possua mais de um tipo de comando.

¹⁴⁴ FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014, op. cit.

2.2.3. Relação entre o referendo das decisões monocráticas cautelares e o Plenário Virtual

Um motivo para esse crescimento recente das decisões colegiadas que concedem ou referendam medidas cautelares no controle concentrado pode estar relacionado a outra mudança relevante que ocorreu nos últimos anos no modo de decidir do STF: o Plenário Virtual (PV).

O PV foi criado em 2007 como um ambiente eletrônico de votação assíncrona para os ministros e, na época, era usado para apreciar a existência de repercussão geral nas questões constitucionais aventadas em RE. Por meio do PV, o relator submetia a sua manifestação acerca da repercussão geral de determinado caso e, então, abria-se um prazo para a votação assíncrona virtual dos demais ministros¹⁴⁵. Em 2010, a Emenda Regimental (ER) n. 42/2010 expandiu o objeto do Plenário Virtual e passou a incluir a hipótese do julgamento de mérito da repercussão geral, quando o voto do relator consistisse na reafirmação de jurisprudência dominante do Tribunal¹⁴⁶.

Nos anos seguintes o objeto do Plenário Virtual continuou sendo ampliado. Em 2016 foi permitido o julgamento de agravos internos e embargos de declaração a critério do relator¹⁴⁷ e, em 2019, foi possibilitado o julgamento de agravos internos, agravos regimentais, embargos de declaração, recursos extraordinários ou de qualquer classe processual cuja matéria possuísse jurisprudência dominante na Corte. A ampliação de 2019 também incluiu outras duas hipóteses de julgamento no âmbito do Plenário Virtual: a concessão de medidas cautelares em ações de controle concentrado e o referendo de medidas cautelares e tutelas provisórias¹⁴⁸.

No ano seguinte, foi realizada verdadeira mudança no Plenário Virtual a partir da ER n. 53/2020, que surgiu como forma de manter a prestação jurisdicional da Corte durante a pandemia de Covid-19, que exigia medidas de distanciamento social. Essa ER levou o Plenário Virtual à sua máxima extensão ao permitir que *todos* os processos de competência do STF pudessem ser julgados em ambiente eletrônico assíncrono (PV), equivalendo o julgamento

¹⁴⁵ STF. *Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007*. Altera a redação dos artigos 13, inciso V, alínea c, 21, parágrafo 1º, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328 e 329, e revoga o disposto no parágrafo 5º do art. 321, todos do Regimento interno. Brasília-DF, 2007.

¹⁴⁶ STF. *Emenda Regimental n. 42, de 2 de dezembro de 2010*. Altera dispositivos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Brasília-DF, 2010.

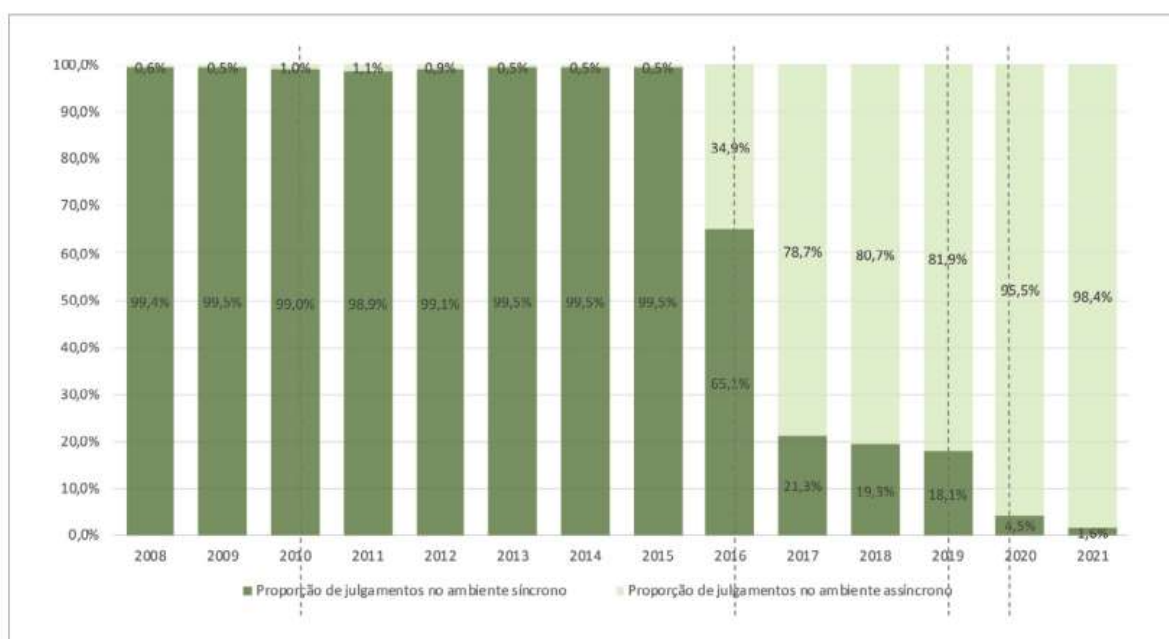
¹⁴⁷ STF. *Emenda Regimental n. 51, de 22 de junho de 2016*. Acrescenta dispositivos ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal para permitir o julgamento por meio eletrônico de agravos internos e embargos de declaração. Brasília-DF, 2016.

¹⁴⁸ STF. *Emenda Regimental n. 52, de 14 de junho de 2019*. Acrescenta dispositivo ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal para ampliar as hipóteses de julgamento por meio eletrônico. Brasília-DF, 2019.

virtual às arenas decisórias do Tribunal. É importante destacar que essa mesma emenda definiu como processos prioritários dentro do PV as medidas cautelares em controle concentrado, bem como o referendo de liminares e tutelas provisórias¹⁴⁹. Desse modo, o PV teve sua competência ampliada gradativamente a partir dos anos de 2016, 2019 e 2020, sendo que as ações concentradas foram incluídas nesse ambiente decisório apenas em 2019.

O Plenário Virtual veio a se tornar, em caráter quantitativo, o principal ambiente de decisões do STF no ano de 2017 e seguiu crescendo de maneira contínua até ter um salto com a equiparação promovida em 2020. Nesse ano, o PV foi o ambiente de 95,5% das decisões do STF e, em 2021, essa porcentagem passou para 98,4%¹⁵⁰. Vale pontuar que tanto 2020 quanto 2021 foram anos marcados pela pandemia da Covid-19, a qual, além de ter impedido o acontecimento de julgamentos presenciais, diminuiu de maneira relevante os julgamentos realizados de maneira síncrona – por chamada de vídeo – e catalisou os julgamentos assíncronos – por meio do Plenário Virtual:

Gráfico 10 – Proporção de decisões por ambiente por ano¹⁵¹



¹⁴⁹ STF. *Emenda Regimental n. 53, de 18 de março de 2020*. Acrescenta dispositivo ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal para ampliar as hipóteses de julgamento por meio eletrônico. Altera dispositivo do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal para ampliar as hipóteses de julgamento por meio eletrônico e prever a realização de sustentação oral em ambiente virtual. Brasília-DF, 2020.

¹⁵⁰ BRASIL, 2022b, op. cit.

¹⁵¹ O ano de 2021 contém dados parciais, apenas até 30.06.2021.

O aumento de decisões colegiadas percebido entre os anos de 2017 e 2020 parece acompanhar o crescimento do Plenário Virtual, especialmente se considerado que as decisões colegiadas apresentaram grande curva de crescimento entre 2019 e 2020¹⁵³, sendo 2019 o ano em que as ações concentradas passaram a ser incluídas no PV e 2020 o ano em que o PV teve sua ampliação maximizada, com a equiparação de competências entre o julgamento virtual assíncrono e o julgamento presencial.

Veja-se que as sessões presenciais do Plenário possuem uma agenda pré-determinada, a qual é limitada em razão da quantidade de processos e do tempo disponível para o julgamento. No Plenário Virtual, porém, é possível convocar sessões extraordinárias para o dia ou a semana seguinte e manter o julgamento aberto para votação durante todos os dias da semana, independentemente de feriado ou fim de semana, sendo que a sessão ordinária em PV possui um prazo de seis dias úteis. Nessa perspectiva, o julgamento virtual por meio do PV possibilita ao Pleno do Tribunal julgar processos de maneira colegiada para além da pauta e do tempo de sessão limitados que o julgamento presencial oferece. Consequentemente, a hipótese de que a expansão do Plenário Virtual tenha auxiliado no crescimento das decisões colegiadas e na apreciação mais célere das decisões monocráticas liminares pelo Plenário apresenta-se como razoável, apesar de esta pesquisa não possuir dados suficientes para comprová-la.

O que pode ser afirmado é que, quanto ao comportamento das monocráticas cautelares no tempo, o controle concentrado do STF apresenta um cenário de mudança. Verifica-se entre 2013 e 2021 uma redução considerável no tempo médio de vigência dessas decisões. A partir disso é possível concluir que, hoje, essas decisões monocráticas cautelares estão sendo referendadas pelo Plenário ou substituídas por decisões de mérito de maneira mais rápida do que no início da década de 2010. É um cenário que parece positivo, no sentido de aumentar a celeridade da manifestação do Plenário sobre as cautelares concedidas individualmente. Isso não só as reveste da legitimidade colegiada mais rapidamente, como também possibilita que o Plenário possa decidir de modo contrário à decisão cautelar sem que isso gere uma situação de insegurança jurídica.

Entretanto, consoante apontado anteriormente, os efeitos causados por “decisões cautelares definitivas” no sistema jurídico normativo são relevantes, geralmente levando ao

¹⁵² BRASIL, 2022b, op. cit.

¹⁵³ Vide Gráfico 6.

prejuízo da decisão de mérito ou então condicionando o Plenário a uma pequena margem decisória. Ocorre que esse problema adquire um aspecto mais grave quando ocorre com liminares monocráticas no controle concentrado, uma vez que envolvem um grande poder decisório unipessoal e não legitimado pelo caráter institucional do Tribunal, ou seja, pela colegialidade e pela deliberação.

Não obstante a mudança positiva que se observa na Corte quanto à celeridade da apreciação pelo Plenário das decisões monocráticas cautelares em ações concentradas e o incremento da deliberação colegiada, o STF possui, atualmente, 21,9% das cautelares monocráticas do controle concentrado com 3 ou mais anos de vigência e 12,5% com mais de 5 anos vigentes, o que ainda são porcentagens consideráveis. Essas “decisões monocráticas cautelares estabilizadas” ou “definitivas” merecem especial atenção, uma vez que são decisões que não só burlam a colegialidade, como também colocam em xeque a característica principal da decisão cautelar: a provisoriedade.

2.3.Nível de impacto: relevância política das decisões monocráticas cautelares

Além da quantidade e do tempo de vigência das monocráticas cautelares, existe outro ponto a ser observado. Este ponto é trazido por Arguelhes e Ribeiro¹⁵⁴ e cuida-se da relevância política das cautelares concedidas na forma monocrática. Esses autores, ao analisarem a questão em 2018, indicaram processos nos quais questões políticas importantes foram decididas por meio de cautelar monocrática, como a suspensão da nomeação de Lula como Ministro da Casa Civil da Presidente Dilma Rousseff¹⁵⁵ e a autorização de prosseguimento ao pedido de *impeachment* contra o Presidente interino Michel Temer¹⁵⁶. De acordo com os autores, há decisões cautelares do STF que moldam aspectos que são significativos à política nacional, mas que, apesar disso, foram concedidas na forma monocrática, sem a deliberação do Plenário¹⁵⁷.

O caso da nomeação de Lula e do processo de *impeachment* do Presidente Michel Temer não eram ações de controle concentrado de constitucionalidade, mas sim mandados de segurança. Apesar disso, existem ações concentradas cuja decisão está intrinsecamente ligada a

¹⁵⁴ ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, op. cit.

¹⁵⁵ STF. *Mandado de Segurança: MS 34.070*. Relator Ministro Gilmar Mendes. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4948822>. Acesso em: 06 ago. 2022.

¹⁵⁶ STF. *Mandado de Segurança: MS 34.099*. Relator Ministro Celso de Mello. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4959476>. Acesso em: 06 ago. 2022.

¹⁵⁷ ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, op. cit., p. 14.

situações políticas, de modo que uma decisão, mesmo que cautelares, resultará em repercussões políticas. A depender do objeto, tais repercussões podem ser de grande impacto na sociedade e no cenário governamental. Ainda assim, são observados, no controle concentrado, casos em que ações de impacto significativo acabam por ser objeto de decisões monocráticas liminares, as quais ficam vigentes por um longo período sem revisão do Plenário. É o que será demonstrado por meio de casos exemplificativos.

O primeiro exemplo é a ADI 4917¹⁵⁸, proposta em 2013 pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro em face da Lei n. 12.734/2012, que altera a distribuição dos *royalties* de petróleo aos entes federados. Nesse caso, a ministra relatora Cármen Lúcia prolatou decisão monocrática na qual deferiu cautelar *ad referendum* do Plenário para suspender 13 dispositivos da lei impugnada. Dentre os dispositivos suspensos estão: a destinação dos recursos ao fundo especial, a parcela do valor dos *royalties* nos contratos de concessão, os novos percentuais do regime de distribuição e as respectivas regras de transição. Veja-se que são todas disposições importantes, especialmente se considerado que alguns Estados brasileiros, como o próprio Rio de Janeiro, possuem parte de sua economia calcada nos valores derivados da exploração do petróleo¹⁵⁹. Essas disposições normativas estão suspensas desde 2013 até os dias atuais¹⁶⁰, ou seja, a cautelar monocrática vige há mais de 9 anos, sem qualquer revisão efetiva por parte do Plenário. Conseqüentemente, é possível afirmar que, há quase uma década, um único agente não eleito – ministra do STF – molda parte da política de distribuição de *royalties* no Brasil por meio de decisão individual não referendada pelo colegiado.

Outro caso de relevância semelhante é a ADI 5017¹⁶¹, na qual o então Ministro Joaquim Barbosa suspendeu, via decisão monocrática cautelar, os efeitos da Emenda Constitucional n. 73/2013, que estabelecia a criação de 4 novos Tribunais Regionais Federais. A cautelar, também proferida em 2013, até o momento não foi analisada pelo Plenário¹⁶². Assim, a decisão de um ministro está suspendendo a vigência de uma Emenda Constitucional há 9 anos, sem o crivo do colegiado da instituição. Merece destaque, também, a ADI 6298¹⁶³, pela qual o Ministro Luiz

¹⁵⁸ STF. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 4917*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5469789>. Acesso em: 03 ago. 2022.

¹⁵⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Royalties do Petróleo - Estudo sócioeconômico*. Cláudio Sancho Mônica (coord.). Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/noticias/3072/01roya-1.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

¹⁶⁰ Considerando o processo até 06.08.2022.

¹⁶¹ STF. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 5017*. Relator: Ministro Luiz Fux. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4437805>. Acesso em: 03 ago. 2022.

¹⁶² Considerando o processo até 04.09.2022.

¹⁶³ STF. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 6298*. Relator: Ministro Luiz Fux. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840274>. Acesso em: 03 ago. 2022.

Fux suspendeu monocraticamente a implantação do juiz de garantias no sistema processual penal, conforme havia sido determinado pela Lei n. 13.964/2019. Essa cautelar foi deferida *ad referendum* do Plenário no início de 2020 até os dias atuais¹⁶⁴ não foi revisada pelo Pleno do Tribunal.

Outro ponto de análise interessante são decisões monocráticas as quais, apesar de não se prolongarem no tempo, geram efeitos que dificilmente poderão ser revertidos pelo Plenário. Tome-se por exemplo a ADPF 568¹⁶⁵, na qual o Ministro Alexandre de Moraes deferiu, monocraticamente, uma cautelar para suspender o Acordo de Assunção de Obrigações firmado entre a Petrobras e os Procuradores da República do Ministério Público Federal no Paraná, realizado no caso Lava Jato. A suspensão cautelar fez com que todo o valor do Acordo fosse depositado em juízo. Esse valor permaneceu bloqueado até que, por meio de liminar monocrática, foi repassado aos Estados da região amazônica para ser usado no combate a incêndios florestais. O ministro relator, logo em seguida, julgou extinta a ADPF, evitando que suas decisões individuais fossem apreciadas pelo Plenário. Nesse caso, ainda que a arguição não tivesse sido extinta e que houvesse uma análise pelo Pleno, os valores do Acordo já haviam sido repassados aos Estados para uso imediato por meio da cautelar monocrática, de modo que uma decisão colegiada contrária que determinasse a restituição do montante dificilmente seria executável.

Esse não é o único caso de cautelar com efeitos consumados. Outros exemplos são a ADI 6654¹⁶⁶, na qual o Ministro Alexandre de Moraes, por meio de monocrática cautelar, suspendeu a recondução da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa de Roraima e determinou a realização imediata de nova eleição; e a ADPF 672¹⁶⁷, em que, durante a crise de saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19, o Ministro Alexandre de Moraes assegurou monocraticamente a competência concorrente dos Estados e do Distrito Federal para implementar medidas de distanciamento e isolamento social independentemente da superveniência de ato federal em sentido contrário. Nessa ADPF, a liminar permaneceu vigente por apenas 6 meses antes de ser referendada pelo Pleno, apesar de o Plenário ter se manifestado

¹⁶⁴ Considerando o processo até dia 04.09.2022.

¹⁶⁵ STF. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 568*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5650140>. Acesso em: 03 ago. 2022.

¹⁶⁶ STF. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 6654*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6080599>. Acesso em: 03 ago. 2022.

¹⁶⁷ STF. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 672*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>. Acesso em: 03 ago. 2022.

no mês seguinte sobre a questão nas ADIs 6341¹⁶⁸ e 6343¹⁶⁹, de relatoria do Ministro Marco Aurélio. Esse parece ser um curto espaço de tempo, mas essa cautelar monocrática foi o fundamento jurídico que permitiu a execução das políticas de distanciamento social dos entes federados em um momento crucial da pandemia. Vale ainda ressaltar a ADPF 444¹⁷⁰, na qual o Ministro Gilmar Mendes, monocraticamente e por liminar, concedeu *habeas corpus* coletivo, de ofício, para pessoas que fossem presas sob determinada tese jurídica.

Casos mais complexos ocorrem quando a decisão monocrática não respeita o devido processo constitucional e o Plenário permanece silente. Um deles é a ADI 5908, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, na qual, a despeito de o autor não ter requerido medida cautelar, foi concedida liminar de ofício pelo relator, sob argumento de que o STF possui poder geral de cautela – com base nos artigos 10, § 3º, da Lei n. 9.868/1999; 21, V, do RISTF e 139, V, do CPC – por meio do qual “reclama a intervenção oportuna para a salvaguarda da ordem constitucional”¹⁷¹, independentemente de requerimento pela parte autora.

Outro caso curioso, e que demanda especial atenção, é a ADPF 519¹⁷², também de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Essa arguição teve como contexto fático a Greve dos Caminhoneiros, um evento de paralização da classe de motoristas autônomos de caminhão que ocorreu entre os dias 21.05.2018 e 1º.06.2018 e promoveu o bloqueio de estradas e rodovias em todo o Brasil. Esse movimento grevista desencadeou uma crise de desabastecimento nacional: supermercados apresentaram falta de produtos, postos ficaram sem combustível, agricultores e pecuaristas não tinham como transportar seus produtos e farmácias e hospitais tiveram falta de insumos e remédios¹⁷³.

¹⁶⁸ STF. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 6341*. Relator Ministro Marco Aurélio. Decisão Monocrática, 15.03.2018. DJ: 20.03.2018. STF, 2022. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em 16 set. 2022.

¹⁶⁹ STF. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 6343*. Relator Ministro Marco Aurélio. Decisão Monocrática, 15.03.2018. DJ: 20.03.2018. STF, 2022. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>. Acesso em 16 set. 2022.

¹⁷⁰ STF. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 444*. Relator Ministro Gilmar Mendes. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5149497>. Acesso em: 04 set. 2022.

¹⁷¹ STF. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 5908*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Decisão Monocrática, 15.03.2018. DJ: 20.03.2018. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313930743&ext=.pdf>. Acesso em 06 ago. 2022.

¹⁷² STF. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 519*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5469789>. Acesso em: 03 ago. 2022.

¹⁷³ CANDIDO, Rodrigo Lunguinho; DA SILVA SANTOS, Vanessa Érica; TAVARES, Fernanda Beatryz Rolim. O impacto econômico da greve dos caminhoneiros: uma análise jurídica, fática e econômica dos acontecimentos. *Research, Society and Development*, v. 8, n. 1, p. 1-13, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5606/560662192046/560662192046.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2022.

Em meio a essa crise pública, o então Presidente da República Michel Temer propôs a ADPF 519 em face de decisões conflitantes do Poder Judiciário com relação à Greve dos Caminhoneiros e requereu concessão de cautelar para que fosse, em suma, (i) autorizado aos entes competentes a adoção de medidas para manter a ordem e impedir o bloqueio das estradas e (ii) fixada multa em face daqueles que obstruíssem as vias públicas. A cautelar foi deferida pelo Ministro Alexandre de Moraes *ad referendum* do Plenário, no seguinte sentido:

(a) AUTORIZO que sejam tomadas as medidas necessárias e suficientes, a critério das autoridades responsáveis do Poder Executivo Federal e dos Poderes Executivos Estaduais, ao resguardo da ordem no entorno e, principalmente, à segurança dos pedestres, motoristas, passageiros e dos próprios participantes do movimento que porventura venham a se posicionar em locais inapropriados nas rodovias do país; bem como, para impedir, inclusive nos acostamentos, a ocupação, a obstrução ou a imposição de dificuldade à passagem de veículos em quaisquer trechos das rodovias; ou o desfazimento de tais providências, quando já concretizadas, garantindo-se, assim, a trafegabilidade; inclusive com auxílio, se entenderem imprescindível, das forças de segurança pública, conforme pleiteado (Polícia Rodoviária Federal, Polícias Militares e Força Nacional).

(b) DEFIRO a aplicação das multas pleiteadas, a partir da concessão da presente decisão, e em relação ao item (iv.b) da petição inicial, estabeleço responsabilidade solidária entre os manifestantes/condutores dos veículos e seus proprietários, sejam pessoas físicas ou jurídicas.

(c) SUSPENDO os efeitos das decisões judiciais que, ao obstarem os pleitos possessórios formulados pela União, impedem a livre circulação de veículos automotores nas rodovias federais e estaduais ocupadas em todo o território nacional, inclusive nos respectivos acostamentos;

(d) SUSPENDO os efeitos das decisões judiciais que impedem a imediata reintegração de posse das rodovias federais e estaduais ocupadas em todo o território nacional, inclusive nos respectivos acostamentos.

De fato, os requisitos de urgência eram evidentes no caso para que fosse utilizada a hipótese do artigo 5º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999. Mas, apesar de ser curioso que o Chefe do Executivo tenha recorrido ao Supremo Tribunal Federal para obter autorização antes de adotar medidas cuja competência é típica do Poder Executivo – promover medidas de garantia da ordem, fiscalizar rodovias e aplicar multas –, o ponto crucial desse caso está nas decisões monocráticas emitidas no curso do processo.

Dias depois da cautelar, já no fim da greve, o Ministro Alexandre de Moraes prolatou decisão monocrática¹⁷⁴ por meio da qual determinou aplicação de *multa* a 96 pessoas jurídicas, com execução provisória, de modo que o valor deveria ser depositado no prazo de 15 dias, sob

¹⁷⁴ STF. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 519*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Despacho, 30.05.2018. DJ: 01.06.2018. STF, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14931884&prcID=5469789&ad=s#>. Acesso em 03 ago. 2022.

pena de penhora de bens. Já após o fim da greve, nova decisão monocrática¹⁷⁵ aplicou multa a outras 9 pessoas jurídicas, com valores que variavam entre 4,5 milhões e 9,6 milhões de reais. Posteriormente, outra decisão monocrática aplicou a outras 46 pessoas jurídicas multas no valor de 11 milhões de reais. No total, foram 151 pessoas jurídicas multadas totalizando, de acordo com memória de cálculo da Advocacia-Geral da União, o montante de 863,2 milhões de reais. Meses depois, o ministro suspendeu os atos executivos de cumprimento provisório relativos à ADPF¹⁷⁶.

O que chama atenção é que (i) todas essas decisões foram monocráticas, sem revisão do Plenário, e que (ii) tanto a citação das partes, como as notificações de multas, memórias de cálculo e impugnações de defesa à execução provisória ocorreram nos autos da ADPF 519, ou seja, em sede de controle concentrado. Apesar de a ADPF ser uma ação do controle concentrado de perfil concreto, as decisões monocráticas desse caso exorbitaram esse perfil e assumiram uma feição subjetiva, que não se adequa aos limites do processo constitucional objetivo.

No geral, a decisão monocrática atua como filtro processual, seja reafirmando entendimento já sedimentado pelo Tribunal, seja permitindo a tutela jurisdicional imediata em caso de relevante urgência. Nessa segunda hipótese a medida adotada individualmente deve ser apreciada pelo Plenário de modo mais célere possível. O caso da ADPF 519 mostra uma decisão monocrática inovadora na jurisprudência do controle concentrado – não há outro caso concentrado no STF que aplique e execute multas. Ressalte-se que a cautelar da ADPF 519, apesar de suspensa, está no sistema há mais de 4 anos sem revisão do Plenário.

Esses exemplos demonstram como um ministro possui, individualmente, liberdade para emplacar teses jurídicas nas decisões monocráticas, especialmente quando o Plenário permanece silente sobre tais ações. Porém, a função da decisão monocrática de atuar como ferramenta capaz de suprir situações emergenciais não lhe confere o poder de burlar regras fundantes do processo constitucional.

Nesse viés, ao analisar a ADI 5908, Miguel Godoy alerta:

[o] resultado é um processo constitucional inventado e decisões cautelares monocráticas que existem no ar, sem fundamento normativo. É esse desrespeito às

¹⁷⁵ STF. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 519*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Decisão Monocrática, 04.06.2018. DJ: 06.06.2018. STF, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14946745&prcID=5469789&ad=s#>. Acesso em 03 ago. 2022.

¹⁷⁶ STF. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 519*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Despacho, 29.06.2018. DJ: 01.08.2018. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314751884&ext=.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2022.

regras processuais que tem feito o Supremo ser visto como uma “corte de dribladores”, esvaziando a força, consistência e coerência que emanam de decisões deliberadas pelo Plenário. A mensagem que o STF tem passado com essa atuação é a de que a regra é não respeitar as regras.¹⁷⁷

Outro problema que surge a partir de tais decisões é a questão dos precedentes. Arguelhes e Ribeiro¹⁷⁸ apontam a possibilidade dessas decisões monocráticas “inovadoras” acabarem sendo utilizadas como se jurisprudência fossem, especialmente pelo próprio ministro que as proferiu. Como explicam os autores, em decisão monocrática “um Ministro pode anunciar teses jurídicas arrojadas, seguidas de referências a essas decisões em casos posteriores como se fossem “jurisprudência” ou “precedentes” do tribunal”¹⁷⁹. Nesse contexto, a ADPF 519 e a ADI 5908 simbolizam não só o poder que a decisão monocrática em controle concentrado confere à figura do ministro, mas também o perigo que tais decisões representam ao sistema jurídico quando utilizadas fora dos contornos processuais previstos, pois podem vir a ser tratadas com a autoridade de precedente, mesmo a despeito de não terem passado pelo crivo do colegiado.

Os casos tratados nesse tópico exemplificam, ainda, como a repercussão social e a relevância institucional de um caso não evita que ele seja julgado liminarmente na forma monocrática, sem a deliberação do Plenário da Corte sobre a questão. Assim, por mais que seja possível notar uma diminuição das cautelares monocráticas sem referendo do Plenário, ainda é possível apontar casos de considerável repercussão institucional, social e política que são objetos de decisão monocrática cautelar que não obtém o referendo do colegiado em tempo adequado.

¹⁷⁷ GODOY, 2021, op. cit.

¹⁷⁸ ARGUELHES; RIBEIRO, 2015, op. cit.

¹⁷⁹ Ibidem, p. 142.

CAPÍTULO III – IMPACTOS DA MONOCRATIZAÇÃO SOBRE O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

No capítulo anterior, foi observada a existência de um fenômeno de monocratização nas decisões do STF, o que também atinge o controle concentrado de constitucionalidade, apesar de o cenário apresentar mudanças positivas com a expansão do Plenário Virtual. Este capítulo final explorará quais os problemas decorrentes do uso da decisão monocrática liminar como estratégia de poder individual, bem como quais caminhos o STF e outros agentes têm procurado para solucionar a questão.

3.1. Problemas do uso recorrente de um mecanismo processual não-deliberativo em uma instituição deliberativa

Conforme explicam Arguelhes e Ribeiro¹⁸⁰, o STF possui uma arena própria de decisão interna, dentro da qual ocorre o processo decisório responsável por eleger qual será o posicionamento adotado pelo Tribunal externamente. É a partir dessa arena interna de deliberação que o STF determina de que forma exercerá o seu papel e as suas funções institucionais. Acontece que a decisão monocrática – assim como outros mecanismos de atuação individual, como o pedido de vista – confere aos ministros a possibilidade de “burlar”, temporariamente, o perfil coletivo-institucional da Corte Constitucional para adotar medidas individuais¹⁸¹.

Em um primeiro momento, o uso da decisão monocrática em sede cautelar para evitar o colegiado parece pouco provável, pois é um tipo de decisão permitido apenas em hipóteses excepcionais e que, necessariamente, enseja a atuação posterior do Plenário¹⁸². Acontece que, como visto no capítulo anterior, a prática nem sempre reproduz os fundamentos normativos que a justificam. Desde a década de 2000 – e, no caso do controle concentrado, desde os anos 2010 –, a proporção de decisões monocráticas no STF supera, em muito, a proporção de decisões colegiadas, o que sinaliza que essa não é uma decisão tão excepcional na prática. Também, não é uma decisão que resulta *sempre* na revisão do Plenário: na década de 2000 era comum encontrar liminares monocráticas que estavam vigentes por anos ou décadas a fio¹⁸³, o que

¹⁸⁰ Idem.

¹⁸¹ Idem

¹⁸² ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, op. cit.

¹⁸³ FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014, op. cit.

resultava, muitas vezes, no prejuízo do objeto da ação, devido à alta dinamicidade dos atos normativos, ou na quase certa confirmação da liminar, por questão de segurança jurídica¹⁸⁴. E, ainda hoje, é possível encontrar cautelares com longo tempo de vigência, apesar dessa situação ter sido amenizada nos últimos anos, como visto no capítulo anterior.

Além da excepcionalidade e da provisoriedade questionável, a decisão monocrática apresenta outros problemas. Um deles é que a decisão monocrática pode ser utilizada de maneira estratégica pelos Ministros para retardar ou evitar o processo decisório interno. Nesse sentido, Arguelhes e Ribeiro¹⁸⁵ identificam duas estratégias principais. Uma delas é a “jurisprudência pessoal”¹⁸⁶, tática pela qual o ministro lança, por meio de decisão monocrática que extingue o processo sem resolução de mérito, uma tese jurídica inovadora sobre a questão jurídica e depois a cita em outras decisões próprias, como se fosse um entendimento jurisprudencial da Corte sobre o assunto, apesar de ser posicionamento individual¹⁸⁷. A outra tática é a “evasão do Plenário”¹⁸⁸, que funciona de modo semelhante: o ministro concede liminar *ad referendum* do Plenário, dando o seu posicionamento jurídico sobre o assunto e depois impede que o processo seja pautado, com o objetivo de evitar que o Plenário revise e/ou altere a sua decisão e, assim, faz prevalecer o seu entendimento individual por meio da consolidação dos efeitos da sua monocrática¹⁸⁹. Essas estratégias evidenciam como a decisão monocrática pode ser utilizada pelos ministros para burlar o Plenário e construir um posicionamento unipessoal, com características de precedente institucional¹⁹⁰.

Outro problema é a legitimidade precária da decisão monocrática, uma vez que decorre de um *contramajoritarismo duplo*: é, de uma só vez, contra a maioria legislativa externa (pelo contramajoritarismo próprio do STF) e contra a maioria judicial interna (contra a maioria do

¹⁸⁴ COSTA; BENVINDO, 2014, op. cit.

¹⁸⁵ ARGUELHES; RIBEIRO, 2015, op. cit.

¹⁸⁶ ARGUELHES; RIBEIRO, 2015, op. cit, p. 138.

¹⁸⁷ Um exemplo dessa estratégia, conforme apresentado pelos autores, é o caso da ADPF 45, no qual o Ministro Celso de Mello, em decisão monocrática que reconhecia a perda de objeto da arguição, emitiu seu posicionamento jurídico sobre o mérito – pela inconstitucionalidade do veto presidencial em proposta de leis de diretrizes orçamentárias enviada pelo Congresso Nacional – e, posteriormente, utilizou essa decisão monocrática como jurisprudência de mérito no Ag. Reg. 436.996-6 e em outras decisões, apesar de o Plenário não ter debatido sobre esse posicionamento individual nem ter entendimento sedimentado sobre o tema. Posteriormente, outros ministros também começaram a utilizar a ADPF 45 como se fosse jurisprudência da Corte, a exemplo do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 559.646, de relatoria da Ministra Ellen Gracie.

¹⁸⁸ Um exemplo de evasão do Plenário, também apresentado pelos autores, é o caso do MS 34.070, no qual o Ministro Gilmar Mendes, por monocrática cautelar, suspendeu a nomeação de Lula para o cargo de Ministro Chefe da Casa Civil no governo da Presidente Dilma Rousseff. Nesse caso, o relator apenas liberou a questão para julgamento colegiado depois de o objeto da ação já ter sido prejudicado pela suspensão do cargo presidencial de Dilma no processo de *impeachment*.

¹⁸⁹ ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, op. cit, p. 24.

¹⁹⁰ ARGUELHES; RIBEIRO, 2015, op. cit.

Plenário)¹⁹¹. Essa legitimidade precária só é aceitável considerando que a decisão monocrática é excepcional e provisória. O problema ocorre justamente porque ela, por vezes, não é nem um nem outro. Isso torna a falta de legitimidade evidente e causa uma perda de credibilidade ao STF como instituição.

Percebendo esses problemas e tendo em vista (i) o uso massivo das decisões monocráticas no STF, (ii) a sua apropriação como ferramenta de poder individual pelos ministros e (iii) a ineficiência do Plenário em revisar tais decisões, Arguelhes e Ribeiro teceram a teoria da “Ministrocracia”¹⁹². Essa teoria foi feita em contraposição à tese da “Supremocracia” de Vilhena Viana¹⁹³, a qual criticava o acúmulo de competências e de poderes no Supremo Tribunal Federal.

Arguelhes e Ribeiro destacam que a Supremocracia considerava que as ações individuais dos ministros teriam força para afetar o mundo externo apenas após terem sido agregadas, pelo processo decisório interno, em votos vencidos e vencedores. A Ministrocracia, em contraposição, evidencia a concentração de poder na figura individual do ministro, chamando atenção para o fato de que ações individuais estão sendo utilizadas de forma estratégica e se tornando suficientes para influenciar e impactar o mundo externo, independentemente da concordância do colegiado da instituição¹⁹⁴. Conforme alertam os autores:

(...) quando um único ministro se torna suficiente para impedir mudanças no *status quo* político, temos na prática um sistema no qual uma única indicação política para o Supremo, mesmo que tenha sido feita há décadas, pode produzir um ponto de veto permanente dentro do tribunal. O relator de um caso pode impedir, indefinidamente, que o tema vá para discussão no plenário; e, caso chegue no plenário, um único ministro pode pedir vista e bloquear a decisão. A alocação individual descentralizada de poderes de definição de agenda é suficiente para impedir um tribunal de agir contra maiorias legislativas eventuais mesmo quando haveria, naquele momento, uma composição com maioria interna para realizar *judicial review*.¹⁹⁵

¹⁹¹ ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, op. cit.

¹⁹² Idem.

¹⁹³ VIEIRA, O. V. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441 - 463, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6vXvWwkg7XG9njd6XmBzYzQ/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 05 set. 2022.

¹⁹⁴ ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, op. cit.

¹⁹⁵ Ibidem, p. 29.

Esse, porém, era o cenário existente quando Arguelhes, Ribeiro escreveram essa teoria, presente em obras como “O Supremo individual” em 2015¹⁹⁶, “Onze supremos” em 2016¹⁹⁷ e “Ministrocracia” em 2018¹⁹⁸. Atualmente, em 2022, o quadro fático é outro.

Apesar de a monocratização ainda ser um fenômeno ocorrente – em 2021, 85% das decisões do STF foram monocráticas –, a teoria da Ministrocracia não parece mais tão adequada no cenário atual, especialmente com relação às decisões monocráticas que concedem cautelar no controle concentrado. Desde o início da década de 2020, o tempo médio de vigência das liminares no processo objetivo diminuiu significativamente: 40,6% das cautelares concedidas, via decisão monocrática, nas ações concentradas em trâmite estão vigentes há menos de 1 ano. É um dado que demonstra como o Plenário está sendo mais eficiente em referendar tais decisões monocráticas, tornando-as, de fato, decisões provisórias.

O referendo célere do Plenário, por si só, é capaz de solucionar diversos dos problemas apontados na tese da Ministrocracia com relação às decisões *ad referendum* do Pleno. Primeiro, porque o rápido referendo impede que a decisão cautelar se estabilize no tempo, garantindo que o órgão colegiado possa decidir de modo contrário à cautelar sem que isso cause insegurança jurídica. Segundo, porque dificulta que a decisão monocrática seja utilizada como estratégia de poder individual, uma vez que isso depende, em grande parte, do silêncio e da incapacidade do Plenário de revisar decisões unipessoais que fujam ao padrão processual ou à jurisprudência consolidada da Corte. Entretanto, ao mesmo tempo em que é positivo, o referendo mais diligente do Plenário não é capaz de resolver todos os problemas. Até porque a mudança é recente e ainda existem resquícios do cenário anterior: 12,5% das medidas cautelares concedidas monocraticamente no controle concentrado do STF estão em vigência há mais de 5 anos sem qualquer referendo do Pleno.

A decisão monocrática é uma técnica processual não-deliberativa em uma instituição essencialmente deliberativa. Consequentemente, o seu uso fora dos padrões pré-estabelecidos - isto é, fora das hipóteses de excepcionalidade e de provisoriedade determinadas pelo Legislador e pela jurisprudência – é prejudicial tanto para o processo constitucional quanto para a credibilidade da instituição. Os riscos de se permitir o uso generalizado das decisões monocráticas são vários: (i) falta de segurança jurídica; (ii) perigo de captura do agente individual por vieses subjetivos, o que causaria a perda da imparcialidade e da racionalidade

¹⁹⁶ ARGUELHES; RIBEIRO, 2015, op. cit.

¹⁹⁷ FALCÃO; ARGUELHES; RECONDO, 2017, op. cit.

¹⁹⁸ ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, op. cit.

das decisões; (iii) possível sobreposição de posições individuais a teses já fixadas pelo Pleno; (iv) probabilidade de uma única indicação para a Corte ser capaz de barrar debates e teses que seriam maioria no colegiado; (v) descredibilidade social do STF e falta de legitimidade democrática¹⁹⁹.

Ao mesmo tempo em que esses perigos são reais, a decisão monocrática não pode ser descartada como instrumento processual. Tanto no controle de constitucionalidade quanto em outras áreas jurídicas é indispensável ter uma válvula de escape para situações emergenciais. O processo judicial é inevitavelmente moroso quando comparado aos acontecimentos da vida, de modo que não seria eficiente nem desejável ter um processo constitucional engessado e incapaz de lidar com questões urgentes. O que se critica neste trabalho não é a *existência* da decisão monocrática cautelar no controle concentrado, mas a *forma* como ela é utilizada no controle concentrado do STF. Sendo um instrumento necessário, porém, poderoso e perigoso, é fundamental que as regras do processo constitucional sejam cumpridas à risca.

Isso quer dizer que o colegiado deve ser a via de regra e que a decisão monocrática cautelar deve retornar ao seu papel de mecanismo excepcional. A monocrática não deve ser técnica processual utilizada no controle concentrado como uma ferramenta de vazão de demandas, pois essa não é a sua função. Além disso, tendo em vista que a decisão monocrática foi utilizada, em passado recente, como estratégia de poder individual para evadir o Plenário e emplacar posições individuais, não deve ser descartado o fato de que, mesmo em um cenário de mudança incipiente, alguns ministros permanecerão com a visão da decisão monocrática como instrumento de poder unipessoal.

3.2. Soluções e perspectivas para a decisão monocrática cautelar no processo decisório do controle concentrado

A recente mudança de cenário quanto ao referendo das medidas cautelares monocráticas no controle concentrado não é fruto do acaso. O problema da monocratização e do uso estratégico da decisão monocrática cautelar como forma de poder individual foi percebido tanto pelos ministros quanto por atores externos, como o Poder Legislativo. Dessa forma, medidas internas e externas têm sido buscadas para solucionar, ou ao menos mitigar, o problema.

¹⁹⁹ MARQUES FILHO; CABRAL, 2021, op. cit.

Internamente, alterações foram realizadas por meio de emendas ao Regimento Interno da Corte. O STF, como Tribunal, detém a prerrogativa de editar o seu Regimento Interno e, assim, possui a capacidade de ditar os rumos e os procedimentos do seu processo decisório interno. Tendo em vista que o Regimento Interno do STF é um dos principais fundamentos utilizados para justificar o amplo uso da decisão monocrática para conceder cautelares em ações concentradas²⁰⁰ – principalmente pelo poder geral de cautela do relator –, a adoção de medidas internas adquire especial importância. Foram várias as propostas para modificar as regras do RISTF sobre as decisões monocráticas no controle concentrado. Algumas das proposições mais relevantes merecem destaque, apesar de não terem sido aprovadas pelo colegiado interno.

A primeira delas é a proposta feita pelo Ministro Marco Aurélio em 2020, a qual pretendia acrescentar um inciso ao artigo 5º do RISTF para tornar exclusiva do colegiado a competência para decidir, cautelarmente ou no mérito, qualquer questão que interferisse em atos de outros Poderes. O objetivo dessa proposta era, em suma, dar ênfase à atuação colegiada e impossibilitar que decisões monocráticas fossem capazes de suspender ou impactar atos dos Poderes Legislativo e Executivo. Em sua justificativa, o Ministro Marco Aurélio destacou que a atuação individual havia alcançado “envergadura ímpar” na história do Tribunal e pontuou: “o vocábulo ‘supremo’ sinaliza ente único”²⁰¹. Essa proposta, porém, foi rejeitada pelos ministros da Corte, que acompanharam a divergência do Ministro Alexandre de Moraes e votaram por acrescentar o inciso, mas com redação distinta.

A divergência entendeu que a redação proposta pelo Ministro Marco Aurélio era vaga e que causaria uma redução significativa na atuação fiscalizadora do STF sobre os atos dos outros Poderes. Também, enfatizou o poder geral de cautelar do relator, previsto no artigo 21, IV e V, do RISTF, e defendeu a decisão monocrática cautelar como importante instrumento de proteção à ordem constitucional. Foi, inclusive, pontuada a recente mudança na agilidade do referendo do Plenário sobre tais decisões:

[é] preciso ressaltar que, com a ampliação do mecanismo de votação no ambiente virtual (Sessões Virtuais do Plenário e das Turmas), a submissão ao Colegiado dos referendos das cautelares concedidas tornou-se ainda mais ágil, e agora com data certa para julgamento, com celeridade limitada apenas pela necessidade de se pautarem os processos com 5 dias úteis de antecedência ao início da Sessão Virtual.²⁰²

²⁰⁰ GODOY, 2021, op. cit.

²⁰¹ STF. *Ofício n. 1/2020 – GMBA*. Proposta de Emenda Regimental. Brasília-DF, maio 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/marco-aurelio-atos-outros-poderes-sejam.pdf>. Acesso em: 16 set. 2022.

²⁰² STF. *Voto 1261466*. Sessão Administrativa. Brasília-DF, junho 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/am-decisoes-monocraticas-atos-outros.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

Assim, prevaleceu a contraproposta do Ministro Alexandre de Moraes para estabelecer como competência originária do Plenário:

XII - apreciar, *ad referendum*, decisão do relator sobre pedido de tutela de urgência, quando o objeto de questionamento for ato do Presidente da República, do Presidente da Câmara dos Deputados, do Presidente do Senado Federal ou do Presidente do Supremo Tribunal Federal.²⁰³

Veja-se que a aprovação da ER não significou uma mudança efetiva no processo constitucional de controle concentrado, pois apenas enfatizou a competência, já existente, do Plenário para referendar as decisões monocráticas sobre tutela de urgência.

Outra proposta que merece destaque foi apresentada pelos Ministros Dias Toffoli e Roberto Barroso, também em 2020. Eles propuseram a submissão *imediate* da cautelar monocrática ao Plenário, por meio das seguintes alterações no artigo 21 do RISTF:

Art. 21. São atribuições do Relator: (...)
V – determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, submetendo-as imediatamente ao Plenário ou à respectiva Turma para referendo, preferencialmente em ambiente virtual. (...)
§ 5º A decisão proferida nos termos do inciso V somente produzirá efeitos após a liberação do referendo para julgamento pelo colegiado competente, sendo o processo automaticamente inserido na pauta da sessão imediatamente posterior²⁰⁴

É uma proposta importante em termos de desenho institucional, a qual permite que a decisão monocrática liminar tenha eficácia apenas após ser liberada para o referendo. O seu intuito era, de uma só vez, impedir a morosidade da revisão pelo Plenário – ao determinar a inclusão automática do feito na pauta da sessão seguinte – e evitar o uso da decisão monocrática como estratégia de poder individual – uma vez que, ao condicionar a produção de efeitos à liberação do referendo, coíbe que o ministro prolate uma decisão monocrática cautelar e depois a evada da revisão colegiada.

O Ministro Gilmar Mendes, em atenção a essa proposta, apresentou proposição complementar, também em relação ao artigo 21 do RISTF, para determinar que as decisões monocráticas cautelares proferidas antes do início da nova vigência da redação do inciso V – nos termos da proposta dos Ministros Toffoli e Barroso – fossem submetidas ao Plenário ou à

²⁰³ STF. *Emenda Regimental n. 54, de 1º de julho de 2020*. Dá nova redação a dispositivos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e acresce artigos. Brasília-DF, 2020.

²⁰⁴ STF. *Proposta de Emenda Regimental III*, Ministros Dias Toffoli e Roberto Barroso. Altera dispositivos do Regimento Interno do Supremo Tribunal, Brasília-DF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/Proposta8509.pdf>. Acesso em: 16 set. 2022.

respectiva Turma em até 180 dias para referendo. Em sua justificativa, o ministro ressaltou que o fenômeno da monocratização estava sendo objeto de duras críticas, especialmente quanto ao controle concentrado de constitucionalidade, e destacou o seu próprio entendimento acadêmico quanto à ilegitimidade das decisões monocráticas cautelares em ações diretas. O ministro trouxe, ainda, levantamento estatístico realizado pelo seu próprio Gabinete, o qual identificou que 23% das cautelares monocráticas, até então pendentes de referendo, estavam vigentes há mais de 1500 dias – ou seja, há mais de 4 anos²⁰⁵.

Tanto a proposta dos Ministros Dias Toffoli e Roberto Barroso quanto a do Ministro Gilmar Mendes foram rejeitadas, de modo que a única mudança efetiva que ocorreu no Regimento Interno foi a inclusão do inciso XII no artigo 5º do RISTF, consoante a proposta do Ministro Alexandre de Moraes. A rejeição das propostas mais limitadoras da decisão monocrática pode indicar uma resistência dos ministros em abrir mão de uma ferramenta tão versátil e poderosa. Assim, ao mesmo tempo em que se veem ministros buscando a valorização do colegiado, nota-se que esse não é o posicionamento majoritário da composição atual.

A despeito dessas proposições, a Emenda Regimental que realizou profunda mudança no modo de decidir do STF e foi decisiva para a agilização dos referendos de cautelar no controle concentrado de constitucionalidade foi a ER n. 53/2020, a qual não só permitiu o julgamento virtual de qualquer processo de competência do STF, como também determinou como prioridade do Plenário Virtual o referendo de medidas cautelares em controle concentrado. Essa alteração no processo decisório interno do STF, como visto no Capítulo 2, foi essencial para a mitigação do problema das decisões monocráticas, especialmente no que toca à falta de provisoriedade das cautelares unipessoais.

Já externamente, não houve, nos últimos anos, alteração legislativa relevante em relação às decisões monocráticas em ações de controle concentrado. Apesar disso, o problema da monocratização e das medidas cautelares individuais não passou despercebido. Foram propostas iniciativas legislativas sobre o assunto em ambas as casas do Congresso Nacional: no Senado Federal houve a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 82/2019, enquanto na Câmara dos Deputados estão em tramitação a PEC n. 6/2020 e outros diversos Projetos de Lei (PL).

No Senado, a PEC n. 82/2019 propunha alterar os artigos 97 e 102 da Constituição Federal com o objetivo de estabelecer a obrigatoriedade da reserva de Plenário nas decisões

²⁰⁵ STF. *Ofício n. 002/2020 – GMGM*. Proposta de alterações ao Regimento Interno. Brasília-DF, out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/oficio-gilmar-mendes-propostas.pdf>. Acesso em: 16 set. 2022.

cautelares as quais resultassem (i) na suspensão, *erga omnes*, da eficácia de lei ou ato normativo, (ii) na afetação de políticas públicas, (iii) na suspensão da tramitação de propostas legislativas e (iv) na criação de despesas para os outros Poderes. A redação da PEC, também, determinava que a apreciação de cautelar, em caso de grave urgência ou perigo de dano irreparável, deveria ocorrer por meio de convocação extraordinária do Plenário e previa que, nas ações de controle concentrado, o julgamento do mérito deveria ser realizado em até quatro meses após o deferimento da cautelar, caso contrário, o processo seria automaticamente incluído na pauta do Plenário, com preferência sobre todos os demais, sob pena de perda de eficácia da liminar. Essa Proposta, porém, foi rejeitada ainda em primeiro turno²⁰⁶.

Já na Câmara dos Deputados, vários Projetos e Propostas estão em tramitação. Um dos principais é a PEC n. 6/2020, que propõe a inclusão do artigo 102-A na Constituição Federal para determinar que “[a]s ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, não poderão ser decididas monocraticamente em nenhuma hipótese, devendo ser sempre apreciadas pela maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal.”²⁰⁷. Ou seja, busca vedar por completo a possibilidade de decisão monocrática em ADI. A Proposta traz ainda um prazo de três meses para que o pedido cautelar seja apreciado pelo STF após o seu protocolo²⁰⁸. A PEC, atualmente, está aguardando apreciação pelo Plenário da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Além disso, existem vários outros PLs sobre a matéria que estão tramitando na Câmara dos Deputados. Segue um breve resumo dos principais deles:

(i) PL n. 11.270/2018: altera as Leis n. 9.869/99 e 9.882/1999 para determinar que, em ADI, medidas cautelares serão concedidas exclusivamente pela maioria absoluta dos ministros do STF, salvo durante o recesso, quando apenas o Presidente poderá conceder cautelar em caso de excepcional urgência; ademais, veda, em todas as ações concentradas, a

²⁰⁶ BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição n. 82, de 2019*. Modifica os arts. 93, 97 e 102 da Constituição Federal, para disciplinar os pedidos de vista nos tribunais e dispor sobre a declaração de inconstitucionalidade e a concessão de cautelares por tribunais. Senado Federal, Brasília-DF, 2019. Disponível em:

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-82-2019>. Acesso em: 16 set. 2022.

²⁰⁷ BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição n. 6, de 2020*. Altera a Constituição da República para introduzir o art. 102-A, dispondo que as decisões liminares do Supremo Tribunal Federal em ações diretas de inconstitucionalidade sejam pluricráticas. Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2020d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2238418>. Acesso em: 16 set. 2022.

²⁰⁸ Idem.

concessão de monocrática cautelar contrária à jurisprudência já sedimentada pela Corte²⁰⁹;

(ii) PL n. 2.568/2015: altera as Leis n. 9.869/99 e 9.882/1999 para estabelecer que, caso a decisão monocrática suspenda a vigência de Emenda à Constituição, deverá ser referendada até a segunda sessão plenária subsequente à decisão cautelar, sob pena de perda de eficácia²¹⁰;

(iii) PL n. 5.173/2020: altera a Lei n. 13.105/2015 para determinar que a decisão do relator que apreciar tutela provisória ou que resolver o mérito deve ser submetida ao referendo do Plenário até a sexta sessão seguinte à decisão, sob pena de perda da eficácia, salvo quando em conformidade com a jurisprudência consolidada do Tribunal²¹¹;

(iv) PL n. 2.319/2020: cria nova lei, a qual estabelece a necessidade de maioria absoluta do Plenário do STF para suspender cautelarmente atos administrativos do Presidente da República²¹²;

(v) PL n. 3.974/2021: dentre outras modificações, altera a Lei n. 9.868/1999 para definir que a tutela de urgência em ADI deve ser concedida por decisão colegiada, salvo no período de recesso; além disso, veda a cautelar monocrática em sede de ADO e ADC²¹³;

²⁰⁹ BRASIL. *Projeto de Lei n. 11.270, de 2018*. Altera a Lei nº 9.868 de 1999 e a Lei nº 9.882, do mesmo ano, modificando as regras para concessão de decisões monocráticas de natureza cautelar na ação direta de inconstitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental. Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2018. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-11270-2018>. Acesso em: 16 set. 2022.

²¹⁰ BRASIL. *Projeto de Lei n. 2.568, de 2015*. Altera a Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, para determinar a perda da eficácia de medidas cautelares concedidas monocraticamente em ações diretas de inconstitucionalidade que impugnem emendas à Constituição, quando não forem referendadas pela maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal até a segunda sessão ordinária subsequente de seu Plenário. Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2015. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-2568-2015>. Acesso em: 16 set. 2022.

²¹¹ BRASIL. *Projeto de Lei n. 5.173, de 2020*. Altera o Artigo 932 da Lei 13.105 de 16 de março de 2015 para disciplinar a concessão de decisões monocráticas pelo Supremo Tribunal Federal. Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2020c. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-5173-2020>. Acesso em: 16 set. 2022.

²¹² BRASIL. *Projeto de Lei n. 2.319, de 2020*. Estabelece a vedação da suspensão de atos administrativos praticados pelo Presidente da República, por meio de decisão cautelar monocrática. Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2020a. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-2319-2020>. Acesso em: 16 set. 2022.

²¹³ BRASIL. *Projeto de Lei n. 3.974, de 2021*. Altera a Lei nº 9.868, de 1999, e a Lei nº 9.882, de 1999, para dispor sobre a técnica de apelo ao legislador no controle de constitucionalidade e o processo judicial eletrônico. Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-3974-2021>. Acesso em: 16 set. 2022.

(vi) PL n. 659/2022: altera as Leis n. 9.869/99 e 9.882/1999 para proibir, em ADI, ADC e ADO, a concessão monocrática de medida cautelar que resulte em suspensão de lei ou ato normativo e, se houver excepcional urgência em período de recesso, compete ao Presidente convocar extraordinariamente o Plenário para decidir sobre a liminar; além disso, o PL estabelece o prazo de 180 dias, a contar da concessão da cautelar, para que o Tribunal julgue a ação, sob pena de perda de eficácia da liminar, e ainda veda por completo a concessão monocrática de cautelar em sede de ADPF²¹⁴; e

(vii) PL n. 2.488/2020: altera as Leis n. 9.869/99 e 9.882/1999 para estabelecer que a cautelar, em ação concentrada, que envolva a atuação precípua do Poder Executivo ou Legislativo só poderá ser concedida pelo Plenário²¹⁵.

Observa-se que as iniciativas são muitas. A busca de soluções por parte do Poder Legislativo indica que esse agente externo percebe e se sente afetado pela problemática da monocratização no controle concentrado de constitucionalidade. Todavia, apesar dos diversos Projetos e Propostas, nenhum deles foi aprovado até o momento, o que significa que não foram estabelecidas novas regras processuais que especifiquem ou intensifiquem a limitação das decisões monocráticas nas ações concentradas. Ademais, interessa notar que a maioria das propostas foram iniciadas em 2020, sendo que, de todas as iniciativas, apenas duas são posteriores à 2020.

Contudo, veja-se que, tanto internamente quanto externamente, foram realizadas várias propostas para alterar das regras relativas à decisão monocrática cautelar em controle concentrado de constitucionalidade. Essas propostas, porém, parecem vir acompanhadas de

²¹⁴ BRASIL. *Projeto de Lei n. 659, de 2022*. Altera as Leis n° 9.868, de 10 de novembro de 1999, e 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para proibir a concessão por decisões monocráticas de medidas cautelares nas ações de controle concentrado de constitucionalidade e para limitar a eficácia das medidas cautelares/liminares ao período de 180 (cento e oitenta) dias, prorrogável por uma única vez pelo mesmo prazo. Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2022g. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-659-2022>. Acesso em: 16 set. 2022.

²¹⁵ BRASIL. *Projeto de Lei n. 2.488, de 2020*. Altera as Leis n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, 9.882, de 3 de dezembro de 1999, e 12.016, de 7 de agosto de 2009, a fim de estabelecer que medidas liminares em processos de ações diretas de inconstitucionalidade, arguições por descumprimento de preceitos fundamentais ou em mandados de segurança que envolvam a atuação precípua definida na Constituição do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, somente poderão ser concedidas pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, ou excepcionalmente por um de seus órgãos fracionários, na forma estabelecida nesta lei. Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2020b. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-2488-2020>. Acesso em: 16 set. 2022.

uma dificuldade de aprovação, o que é interessante, pois sugere que o problema está sendo percebido, mas que a adoção efetiva de soluções – que depende da formação de uma maioria – não está acompanhando tal percepção. No caso do Poder Legislativo, que é um agente externo, ainda existe a questão de que nem todos os Deputados e Senadores verão essa questão como algo a ser resolvido pelo Legislador, seja por considerarem que o problema deve ser resolvido internamente pelo STF por se tratarem de regras procedimentais, seja por conta da complexidade política da questão, que envolve limitar competências do Poder Judiciário.

Pensando em termos prospectivos, as possibilidades para a decisão monocrática cautelar em sede de controle concentrado são inúmeras. É possível que os PLs citados venham a ser aprovados e alterem a legislação processual sobre ações concentradas, limitando – ou até mesmo proibindo – o uso da decisão monocrática. Outro caminho é a aprovação de uma mudança no processo decisório interno do STF, por meio de alteração no RISTF que estabeleça regras mais específicas ao uso da decisão monocrática no controle concentrado, o que já vem sendo buscado pelos ministros. Porém, observa-se que o debate referente a soluções para a monocratização ainda precisa ser amadurecido.

Uma importante iniciativa que forma nesse sentido é o projeto de criação do Código de Processo Constitucional, cuja comissão de juristas foi formada pela Câmara dos Deputados em 2020. Com colegiado do Ministro Gilmar Mendes, a comissão reúne 23 juristas, dentre ministros de tribunais superiores, processualistas e constitucionalistas. Essa medida simboliza importante oportunidade para, a partir de uma ampla discussão junto às críticas doutrinárias e os problemas da prática jurisdicional, se rever o processo decisório das ações constitucionais e construir soluções²¹⁶.

A decisão monocrática, também, está intrinsecamente ligada ao modo como os ministros enxergam e utilizam o processo constitucional, bem como à forma como entendem a instituição Corte Constitucional. Não paira dúvida sobre a importância das regras processuais estabelecidas pelo Legislador, porém é preciso ressaltar que são os ministros que as interpretam e as aplicam. Eles são, portanto, os agentes diretamente responsáveis pelo instrumento da monocrática, pois determinam quando, com que frequência e de que forma ele será utilizado. Frisa-se que a legislação do processo objetivo já estabelece a decisão individual como exceção, mas a prática jurisdicional do STF ampliou as suas hipóteses de uso por meio de construções

²¹⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara cria comissão de juristas para avaliar legislação sobre processo constitucional. *Agência Câmara de Notícias*, Brasília, 26 nov. 2020. Política e Administração Pública. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/710651-camara-cria-comissao-de-juristas-para-avaliar-legislacao-sobre-processo-constitucional/>. Acesso em: 17 set. 2022.

jurisprudenciais, como a fungibilidade de regras processuais entre as ações concentradas e a aplicação de disposições gerais do Regimento Interno.

Assim, fica evidente que ainda há um longo caminho a ser percorrido, pois é preciso que os atores internos do STF – isto é, os ministros – enxerguem a Corte Constitucional como uma instituição deliberativa e realizem esforços, dentro do processo decisório interno, pela construção de uma voz colegiada, desvencilhando-se do pensamento e da atuação voltados ao individualismo.

Uma atitude que pode ser adotada pelos ministros nesse sentido é utilizar o PV para permitir ao Plenário apreciar, diretamente, a medida cautelar, ao invés de atuar individualmente para somente então incluir no PV o referendo. O julgamento virtual amplia as possibilidades da apreciação colegiada em todos os sentidos, de modo que facilita não só o referendo, mas o próprio julgamento da cautelar com a celeridade que uma medida liminar exige. Essa atitude já vem sendo adotada, ainda que de forma incipiente.

Dois exemplos são as ADIs 6561 e 6529, respectivamente de relatoria do Ministro Edson Fachin e da Ministra Cármen Lúcia, estes incluíram as ações diretamente na pauta virtual, permitindo que o Plenário apreciasse, de pronto, as medidas cautelares pleiteadas. Essa estratégia da inclusão direta em pauta, porém, pode esbarrar em problemas típicos do julgamento colegiado, à exemplo da ADPF 623, de relatoria da Ministra Rosa Weber, que foi incluída diretamente no Plenário Virtual para julgamento de mérito, mas foi objeto de pedido de vista, o qual passou mais de 9 meses sem devolução para o julgamento colegiado, de forma que a relatora decidiu proferir decisão cautelar monocrática.

Nota-se uma necessidade de se repensar o papel do colegiado no processo decisório interno. O colegiado deve ser o centro decisório da instituição, só dando lugar à decisão monocrática quando seu uso for, de fato, inviável. O pensamento individualista deve ser superado em prol de uma deliberação efetiva e de qualidade, que permitirá ao STF construir uma voz institucional legítima e socialmente creditável.

Ocorre que, para isso, faz-se primordial respeitar o processo constitucional, que é o responsável por definir como se efetua a atuação do STF em âmbito jurisdicional e a sua interação com os outros Poderes. Respeitá-lo é, portanto, demonstrar deferência pela representação popular, pela separação dos Poderes e pela política democrática²¹⁷. Nesse viés,

²¹⁷ GODOY, 2021, op. cit.

avançar e ampliar os poderes individuais é algo incompatível com a essência do processo constitucional, que é colegiada e deliberativa. Nas palavras de Miguel Godoy:

[a] atuação colegiada se dá através da participação e contribuição individual de cada ministro, bem como por meio da discussão e deliberação realizadas a partir dessa participação e contribuição. A atuação institucional é uma porque todos são um só - o Supremo Tribunal Federal. Ou seja, a decisão do Plenário é a decisão do Supremo.²¹⁸

Assim, o respeito ao processo constitucional apesar de ser um pressuposto básico, precisa ser lembrado ante o vasto campo da autocriação e das construções jurisprudenciais já existentes no STF, que ampliam os poderes individuais em sentido contrário à regra colegiada estabelecida pela Constituição e pelo Legislador.

As soluções para o problema da decisão monocrática cautelar no controle concentrado existem e algumas – como a agilização do referendo do Plenário pelo julgamento virtual – já foram inclusive implementadas, enquanto outras ainda estão sendo debatidas, tanto internamente pelo STF quanto externamente pelo Poder Legislativo. A mudança que se nota no cenário decisório do Tribunal com relação às cautelares é positiva e precisa ser fortalecida nos próximos anos para que possa se concretizar e representar uma alteração efetiva no perfil decisório da Corte, pois ainda existem casos específicos que fragilizam a institucionalidade da corte.

O perfil colegiado e a deliberação – com a troca racional de argumentos e a construção coletiva de decisões – são caminhos, abertos pela democracia deliberativa, para o Supremo Tribunal Federal aperfeiçoar o seu processo decisório interno. Para isso, porém, é necessário ir além da teoria. É preciso que próprios ministros estejam dispostos a mudar de visão e a abrir mão das técnicas de poder individual. Cabe a eles embarcar num esforço coletivo de valorização do colegiado e de construção do Supremo Tribunal Federal como ator institucional uno.

O contexto de mudança sinaliza que o problema aqui tratado foi identificado e que soluções estão sendo implementadas, apesar disso, é necessário tomar precauções para que o STF não tropece, novamente, na mesma pedra. O fortalecimento da atuação colegiada é essencial para que as decisões monocráticas se consolidem, de vez, como instrumentos excepcionais e provisórios no processo decisório do controle concentrado. Para tanto, é preciso remodelar a forma de se pensar e de se utilizar a decisão monocrática, especialmente no contexto interno da Corte. A mudança já foi iniciada, porém ainda há muito a ser feito.

²¹⁸ Ibidem, p. 37. [STF e Processo Constitucional]

CONCLUSÃO

“Only deliberative procedures can foster the creativity for new, collectively constructed, solutions”²¹⁹

A presente monografia propôs-se a realizar um estudo sobre a decisão monocrática que concede cautelar no controle concentrado de constitucionalidade do STF, com o objetivo de analisar se a hipótese da decisão monocrática como técnica processual de exceção se aplica ao processo decisório interno e à prática jurisdicional da Suprema Corte, considerando principalmente as características de excepcionalidade e provisoriedade.

A partir da perspectiva da Corte como “Deliberadora”, foi ressaltada a sua função de emitir decisões deliberadas, racionais e fundamentadas dentro de um contexto de democracia deliberativa, que considera como democrática – e, portanto, legítima – a decisão que é alcançada a partir de um prévio debate deliberativo, coletivo, transparente e público. Consequentemente, a deliberação se converte em fonte de legitimidade democrática para as Cortes Constitucionais, que, por não terem a legitimação democrática clássica pelo meio eleitoral, tornam-se legítimas a partir de sua aptidão racional deliberativa.

Sendo a deliberação fundamental, então torna-se essencial, também, o perfil colegiado da Corte, uma vez que a colegialidade é um pressuposto para que a deliberação possa existir. A deliberação é uma tarefa necessariamente coletiva, pois depende da troca de ideias e de argumentos entre os agentes para que possa promover decisões mais imparciais ao eliminar, pelo filtro da racionalidade e da coletividade, vícios subjetivos e eventuais falhas na construção da decisão.

Foi observado que a decisão monocrática, por ser individual, não tem o pressuposto básico da colegialidade, de modo que constitui uma forma de decisão desvinculada da deliberação e uma exceção à função deliberativa e ao perfil institucional do STF como Corte Constitucional. Por esse motivo, conclui-se ser técnica processual que deve ser aplicada de maneira excepcional e provisória dentro do processo decisório, principalmente no controle concentrado de constitucionalidade, cuja atividade é diretamente ligada à supremacia do texto constitucional e cujas decisões possuem eficácia normativa e efeitos *erga omnes*.

Ao analisar as leis federais regulamentadoras das ações concentradas, verificaram-se apenas duas possibilidades em que o relator pode conceder monocraticamente medida cautelar:

²¹⁹ SILVA, 2013. op. cit. p. 562.

em sede de ADI – durante recesso e férias – ou de ADPF – em período de recesso e férias ou em caso de extrema urgência –, não havendo previsão legal de monocrática liminar em ADC e ADO. Apesar disso, a prática jurisdicional do STF promoveu uma ampliação dessas hipóteses legais ao aplicar o poder geral de cautela do relator, previsto na parte geral do RISTF, ao controle concentrado e ao permitir a fungibilidade de regras processuais entre as ações, de modo que a concessão de cautelar monocrática tornou-se possível em quaisquer das ações concentradas, desde que haja urgência.

Na prática jurisdicional, percebe-se que a decisão monocrática não é utilizada de forma excepcional: desde o fim da década de 2000 até os dias atuais, o STF emite mais decisões monocráticas do que decisões colegiadas, em um fenômeno denominado “monocratização”. No quesito excepcionalidade, a medida cautelar monocrática do controle concentrado acompanha a estatística geral do STF: não é técnica processual aplicada de maneira excepcional. Observou-se que a maior parcela das medidas cautelares concedidas em ações concentradas ocorreu de forma monocrática, dado que frisa a sua não excepcionalidade na prática. Assim, quanto à excepcionalidade, conclui-se que, a despeito de as hipóteses legais serem restritas, a aplicação da decisão monocrática cautelar é ampla na prática jurisdicional.

Já quanto à provisoriedade, a pesquisa empírica aqui realizada constatou um cenário de mudança em comparação a pesquisas empíricas realizadas em anos anteriores. Em 2013, o III Relatório do Supremo em Números apontou o tempo médio de 13,5 anos de vigência para as cautelares em ADI e de 4 anos de vigência em ADPF²²⁰, indicando um cenário de estabilização das decisões monocráticas cautelares no tempo. Em 2016, Arguelhes e Ribeiro²²¹ apontaram que o tempo médio entre uma decisão cautelar monocrática e a primeira manifestação colegiada do Tribunal era de aproximadamente 3,5 anos. Por outro lado, a pesquisa empírica realizada neste estudo, com dados atualizados até julho de 2022, identificou que 78,1% das cautelares monocráticas concedidas em ADI, ADPF e ADC estão vigentes há 2 anos ou *menos*, o que demonstra uma redução importante no tempo de vigência e indica uma maior celeridade do Plenário em referendar tais decisões.

Foi observada, também, a existência de uma possível relação entre a recente mudança na rapidez do referendo do Plenário e a equiparação do Plenário Virtual à arena de decisão do Tribunal. Em primeiro lugar, porque a ampliação do PV realizada em 2020 priorizou a apreciação e o referendo de medidas cautelares e, em segundo lugar, porque o PV permite que

²²⁰ FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014, op. cit.

²²¹ ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, op. cit.

o referendo da cautelar ocorra por julgamento assíncrono, o que permite ir além do tempo e da pauta limitados da sessão colegiada presencial síncrona.

Apesar dessa mudança positiva, a pesquisa também constatou que nem todos os problemas foram resolvidos: atualmente, 21,9% das cautelares monocráticas do controle concentrado somam 3 ou mais anos de vigência e 12,5% estão há mais de 5 anos vigentes. Ou seja, ainda existe uma porcentagem considerável de decisões monocráticas cautelares no controle concentrado que fogem à regra da provisoriedade.

A conclusão é que as decisões monocráticas nem sempre são utilizadas dentro do escopo de excepcionalidade e de provisoriedade desenhadas pelo Legislador, o que causa disfunções como a estabilização da situação fática por meio liminar e a concentração de poder na figura individual do ministro. A principal consequência desse problema é (i) a perda da legitimidade democrática adquirida por meio do processo de deliberação interno e (ii) o enfraquecimento do STF como instituição colegiada e deliberativa; além de representar perigos, como a maior probabilidade de se ter decisões parciais, sobreposição de teses individuais a entendimentos da maioria interna, problemas de insegurança jurídica e descredibilidade social e institucional do Tribunal.

Além disso, é necessário atentar para os casos em que a decisão monocrática liminar é utilizada como tática de poder individual pelos ministros, em uma tentativa de emplacar posições jurídicas individuais como se fossem posicionamentos institucionais. São casos que, apesar de específicos, fragilizam a institucionalidade do STF.

Não obstante a isso, o cenário que se encontra atualmente no controle concentrado do STF já não é o mesmo cenário apontado na Ministrocrazia, no Supremo Individual ou em Onze Ilhas. O processo decisório avançou e, atualmente, o referendo célere das decisões monocráticas liminares é capaz de garantir provisoriedade e revesti-las de legitimidade democrática a partir da deliberação colegiada.

Assim, conclui-se que a hipótese inicial se confirma apenas parcialmente: no cenário atual, a decisão monocrática cautelar no controle concentrado tende a ser provisória, mas não é técnica processual utilizada de forma excepcional.

O que falta para que a decisão monocrática alcance a excepcionalidade é a construção de um processo decisório que seja, desde o início, colegiado. É necessário amadurecer o debate sobre a adoção de soluções para a monocratização, sendo o projeto de criação do Código de Processo Constitucional uma oportunidade importante para se pensar essa questão. Nesse sentido, a valorização da deliberação e do perfil institucional do STF pode ser um caminho para

a construção de uma prática jurisdicional mais imparcial e democrática e de um processo decisório mais deliberativo, que sejam capazes de fortalecer a voz do Supremo Tribunal Federal como instituição una e deliberativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro 1. Novos estudos CEBRAP*, v. 37, p. 13-32, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/GsYDWpRwSKzRGsyVY9zPSCP/?format=html>. Acesso em: 14 set. 2022.

_____. O Supremo individual: mecanismos de atuação direta dos ministros no processo político. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 46, jan./jun., 2015, p. 121-155. Disponível em: http://direitostadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Artigo5_46.pdf. Acesso em: 14 set. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. *Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999*. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9868.htm. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. *Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9882.htm. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. *Projeto de Lei n. 659, de 2022*. Altera as Leis nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, e 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para proibir a concessão por decisões monocráticas de medidas cautelares nas ações de controle concentrado de constitucionalidade e para limitar a eficácia das medidas cautelares/liminares ao período de 180 (cento e oitenta) dias, prorrogável por uma única vez pelo mesmo prazo. Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2022g. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-659-2022>. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. *Projeto de Lei n. 2.319, de 2020*. Estabelece a vedação da suspensão de atos administrativos praticados pelo Presidente da República, por meio de decisão cautelar monocrática. Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2020a. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-2319-2020>. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. *Projeto de Lei n. 2.488, de 2020*. Altera as Leis n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, 9.882, de 3 de dezembro de 1999, e 12.016, de 7 de agosto de 2009, a fim de estabelecer que medidas liminares em processos de ações diretas de inconstitucionalidade, arguições por descumprimento de preceitos fundamentais ou em mandados de segurança que envolvam a atuação precípua definida na Constituição do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, somente poderão ser concedidas pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, ou excepcionalmente por um de seus órgãos fracionários, na forma estabelecida nesta lei. Câmara dos Deputados,

Brasília-DF, 2020b. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-2488-2020>. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. *Projeto de Lei n. 2.568, de 2015*. Altera a Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, para determinar a perda da eficácia de medidas cautelares concedidas monocraticamente em ações diretas de inconstitucionalidade que impugnem emendas à Constituição, quando não forem referendadas pela maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal até a segunda sessão ordinária subsequente de seu Plenário. Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2015. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-2568-2015>. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. *Projeto de Lei n. 3.974, de 2021*. Altera a Lei nº 9.868, de 1999, e a Lei nº 9.882, de 1999, para dispor sobre a técnica de apelo ao legislador no controle de constitucionalidade e o processo judicial eletrônico. Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-3974-2021>. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. *Projeto de Lei n. 5.173, de 2020*. Altera o Artigo 932 da Lei 13.105 de 16 de março de 2015 para disciplinar a concessão de decisões monocráticas pelo Supremo Tribunal Federal. Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2020c. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-5173-2020>. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. *Projeto de Lei n. 11.270, de 2018*. Altera a Lei nº 9.868 de 1999 e a Lei nº 9.882, do mesmo ano, modificando as regras para concessão de decisões monocráticas de natureza cautelar na ação direta de inconstitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental. Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2018. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-11270-2018>. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição n. 6, de 2020*. Altera a Constituição da República para introduzir o art. 102-A, dispondo que as decisões liminares do Supremo Tribunal Federal em ações diretas de inconstitucionalidade sejam pluricráticas. Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 2020d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2238418>. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição n. 82, de 2019*. Modifica os arts. 93, 97 e 102 da Constituição Federal, para disciplinar os pedidos de vista nos tribunais e dispor sobre a declaração de inconstitucionalidade e a concessão de cautelares por tribunais. Senado Federal, Brasília-DF, 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-82-2019>. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *O Plenário Virtual na Pandemia da Covid-19*. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação do Supremo Tribunal Federal, 2022b, p. 30. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/codi/anexo/Pesquisa_Plenario_Virtual.pdf. Acesso em 03 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Programa Corte Aberta: Painéis Estatísticos – Decisões*. Brasília: STF, sítio eletrônico, 2022a. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/decisooes/decisooes.html>. Acesso em: 9 set. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Programa Corte Aberta: Painéis Estatísticos – Painel de ações Covid-19*. Brasília: STF, sítio eletrônico, 2022d. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/decisooes_covid/decisooes_covid.html. Acesso em: 03 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Programa Corte Aberta: Painéis Estatísticos – Painel Acervo*. Brasília: STF, sítio eletrônico, 2022e. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/acervo/acervo.html>. Acesso em: 03 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Programa Corte Aberta: Painel Recebimento e Baixa – Processos Recebidos*. Brasília: STF, sítio eletrônico, 2022c. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/recebidos_baixados/recebidos_baixados.html. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Regimento Interno do STF: atualizado até a Emenda Regimental n. 57/2020*. Brasília: STF, 2022h. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: nov. 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara cria comissão de juristas para avaliar legislação sobre processo constitucional. *Agência Câmara de Notícias*, Brasília, 26 nov. 2020. Política e Administração Pública. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/710651-camara-cria-comissao-de-juristas-para-avaliar-legislacao-sobre-processo-constitucional/>. Acesso em: 17 set. 2022.

CANDIDO, Rodrigo Lunguinho; DA SILVA SANTOS, Vanessa Érica; TAVARES, Fernanda Beatryz Rolim. O impacto econômico da greve dos caminhoneiros: uma análise jurídica, fática e econômica dos acontecimentos. *Research, Society and Development*, v. 8, n. 1, p. 1-13, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5606/560662192046/560662192046.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2022.

COSTA, A. A.; BENVINDO, J. Z. *A Quem Interessa o Controle Concentrado De Constitucionalidade? O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais*. Universidade de Brasília, 15 out. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2509541>. Acesso em: 15 ago. 2022.

DE LAURENTIIS, Lucas; GALKOWICZ, Henrique. Medidas cautelares interpretativas e de efeitos aditivos no controle de constitucionalidade: uma análise crítica de sua aplicação. *Revista Direito GV*, v. 11, p. 65-88, 2015.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada e Tutela Provisória*. 14ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 561-646.

DIMOULIS, Dmitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de Processo Constitucional: Controle de Constitucionalidade e Remédios Constitucionais*. 8ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

DO VALE, André Rufino. *Argumentação constitucional: um estudo sobre a deliberação nos Tribunais Constitucionais*. Tese de Doutorado em Direito pela Universidade de Brasília em regime de cotutela com a Universidade de Alicante, Brasília-Alicante, 2015. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18043/3/2015_AndreRufinodoVale.pdf. Acesso em: 16 set. 2022.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (Eds.). *Onze supremos: o Supremo em 2016*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17959/Onze%20Supremos%20-%20o%20Supremo%20em%202016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 set. 2022.

FALCÃO, J. F.; HARTMANN, I. A.; CHAVES, V. C. *III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014, 151 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12055>. Acesso em: 10 set. 2022.

FEREJOHN, J; PASQUINO, P. Constitutional Courts as Deliberative Institutions: Towards an Institutional Theory of Constitutional Justice. In: WOJCIECH, Sadurski (et. al.). *Constitutional Justice, East and West: Constitutional Courts as Deliberative Institutions*. Londres: Kluwer Law International, p. 21-36, 2002.

GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*. Belo Horizonte: Fórum: 2017, 264 p.

_____. Gualano de. *STF e Processo Constitucional: caminhos possíveis entre a ministrocracia e o plenário mudo*. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2021, 63 p.

GRIMM, Dieter. Constitutional Adjudication and Constitutional Interpretation: Between Law and Politics. *NUJS Law Review*, v. 4, n. 15, jan.-mar. 2011, p. 15-29.

_____. Constitutional Adjudication and Democracy. *Isrl. L. Rev.*, v. 33, n. 193, 1999, p. 193-215.

HARTMANN, Ivar Alberto Martins; DA SILVA FERREIRA, Lívia. Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, v. 13, n. 17, 2015, p. 268-283. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/266>. Acesso em: 10 ago. 2022.

ISSACHAROFF, Samuel. *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts*. New York: Cambridge University Press, 2015.

MARQUES FILHO, Lourival Barão; CABRAL, Flávio Garcia. Monocratização do Supremo e Comportamento Judicial: A deliberação individual é uma justificativa ou uma escolha? *Novos*

Estudos Jurídicos, v. 26, n. 2, p. 485-507, maio-ago. 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/354713668_MONOCRATIZACAO_DO_SUPREMO_E_COMPORTEAMENTO_JUDICIAL_A_DELIBERACAO_INDIVIDUAL_E_UMA_JUSTIFICATIVA_OU_UMA_ESCOLHA. Acesso em: 02 ago. 2022.

MARTÍ, José Luis. *La República Deliberativa: una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons; 2006.

MATOS, Gregório de. *Ao braço do mesmo Menino Jesus quando apareceu*. In: MATOS, Gregório de. *Obra poética*. Org. James Amado. Prep. e notas Emanuel Araújo. Apres. Jorge Amado. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1992.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. Tese de Doutorado em Ciência Política - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/publico/TESE_CONRADO_HUBNER_MENDES.pdf. Acesso em: 05 ago. 2022.

_____. O projeto de uma corte deliberativa. In: H. M. Pinto. *Jurisdição constitucional no Brasil*. São Paulo: Malheiros, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4437846/mod_resource/content/1/CHM%20-%20Projeto%20de%20uma%20corte%20deliberativa.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; DO VALE, André Rufino do. Questões atuais sobre as medidas cautelares no controle abstrato de constitucionalidade. *Observatório Jurisdição Constitucional*, n. 5, p.1-23, 2011/2012. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/661/454>. Acesso em: 17 set. 2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Controle de Constitucionalidade dos Atos do Poder Executivo*. Sociedade Brasileira de Direito Público - SBDP. Série Pensando o Direito, Brasília, n. 30, 2010. Disponível em: https://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/03-controle-de-constitucionalidade-dos-atos-do-poder-executivo-pensando_direito3.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

NINO, Carlos Santiago. *La Constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa; 2003.

PEREIRA, Paula Pessoa. *Supermaioria como regra de decisão na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal*. Tese de Doutorado, 2017, p. 112. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/63375/R%20-%20T%20-%20PAULA%20PESSOA%20PEREIRA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 ago. 2022.

RAWLS, John. The Idea of Public Reason Revisited. *The University of Chicago Law Review*, v. 64. n. 3, 1997, p. 765-807.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Deciding without deliberating*. *International Journal of Constitutional Law*, vol. 11, n. 3, 2013. p. 557-584.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL [STF]. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 145*. Relator Ministro Dias Toffoli. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1492555>. Acesso em 06 ago. 2022.

_____. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 558*. Relator Ministro Cármen Lúcia. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1522832>. Acesso em 06 ago. 2022.

_____. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 570*. Relator Ministro Roberto Barroso. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1522832>. Acesso em 06 ago. 2022.

_____. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 4917*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5469789>. Acesso em: 03 ago. 2022.

_____. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 5017*. Relator: Ministro Luiz Fux. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4437805>. Acesso em: 03 ago. 2022. Considerando o processo até 04.09.2022.

_____. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 5908*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Decisão Monocrática, 15.03.2018. DJ: 20.03.2018. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313930743&ext=.pdf>. Acesso em 06 ago. 2022.

_____. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 6298*. Relator: Ministro Luiz Fux. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840274>. Acesso em: 03 ago. 2022.

_____. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 6341*. Relator Ministro Marco Aurélio. Decisão Monocrática, 15.03.2018. DJ: 20.03.2018. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em 16 set. 2022.

_____. *Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 6343*. Relator Ministro Marco Aurélio. Decisão Monocrática, 15.03.2018. DJ: 20.03.2018. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>. Acesso em 16 set. 2022.

_____. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 444*. Relator Ministro Gilmar Mendes. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5149497>. Acesso em: 04 set. 2022.

_____. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 519*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5469789>. Acesso em: 03 ago. 2022.

_____. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 519*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Decisão Monocrática, 04.06.2018. DJ: 06.06.2018. STF, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14946745&prcID=5469789&ad=s#>. Acesso em 03 ago. 2022.

_____. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 519*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Despacho, 30.05.2018. DJ: 01.06.2018. STF, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14931884&prcID=5469789&ad=s#>. Acesso em 03 ago. 2022.

_____. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 519*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Despacho, 29.06.2018. DJ: 01.08.2018. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314751884&ext=.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2022.

_____. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 568*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5650140>. Acesso em: 03 ago. 2022.

_____. *Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007*. Altera a redação dos artigos 13, inciso V, alínea c, 21, parágrafo 1º, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328 e 329, e revoga o disposto no parágrafo 5º do art. 321, todos do Regimento interno. Brasília-DF, 2007.

_____. *Emenda Regimental n. 42, de 2 de dezembro de 2010*. Altera dispositivos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Brasília-DF, 2010.

_____. *Emenda Regimental n. 51, de 22 de junho de 2016*. Acrescenta dispositivos ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal para permitir o julgamento por meio eletrônico de agravos internos e embargos de declaração. Brasília-DF, 2016.

_____. *Emenda Regimental n. 52, de 14 de junho de 2019*. Acrescenta dispositivo ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal para ampliar as hipóteses de julgamento por meio eletrônico. Brasília-DF, 2019.

_____. *Emenda Regimental n. 53, de 18 de março de 2020*. Acrescenta dispositivo ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal para ampliar as hipóteses de julgamento por meio eletrônico. Altera dispositivo do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal para ampliar as hipóteses de julgamento por meio eletrônico e prever a realização de sustentação oral em ambiente virtual. Brasília-DF, 2020.

_____. *Emenda Regimental n. 54, de 1º de julho de 2020*. Dá nova redação a dispositivos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e acresce artigos. Brasília-DF, 2020.

_____. *Mandado de Segurança: MS 34.070*. Relator Ministro Gilmar Mendes. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4948822>. Acesso em: 06 ago. 2022.

_____. *Mandado de Segurança: MS 34.099*. Relator Ministro Celso de Mello. STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4959476>. Acesso em: 06 ago. 2022.

_____. *Ofício n. 002/2020 – GMGM*. Proposta de alterações ao Regimento Interno. Brasília-DF, out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/oficio-gilmar-mendes-propostas.pdf>. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. *Ofício n. 1/2020 – GMBA*. Proposta de Emenda Regimental. Brasília-DF, maio 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/marco-aurelio-atos-outros-poderes-sejam.pdf>. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. *Proposta de Emenda Regimental III*, Ministros Dias Toffoli e Roberto Barroso. Altera dispositivos do Regimento Interno do Supremo Tribunal, Brasília-DF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/Proposta8509.pdf>. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. *Voto 1261466*. Sessão Administrativa. Brasília-DF, junho 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/am-decisoes-monocraticas-atos-outros.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Royalties do Petróleo - Estudo sócioeconômico*. Cláudio Sancho Mônica (coord.). Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/noticias/3072/01roya~1.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

VIEIRA, O. V. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441 - 463, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6vXvWwkg7XG9njd6XmBzYzQ/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 05 set. 2022.

ZURN, Christopher F. *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review*. New York: Cambridge University Press; 2007.