UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUIZA BRITO LING

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DECISÕES MONOCRÁTICAS E COLEGIALIDADE: uma análise procedimental das decisões liminares proferidas em sede de controle de constitucionalidade abstrato nas presidências de Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux (2016 – 2022)

CURITIBA

2023

LUIZA BRITO LING

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DECISÕES MONOCRÁTICAS E COLEGIALIDADE: uma análise procedimental das decisões liminares proferidas em sede de controle de constitucionalidade abstrato nas presidências de Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux (2016 – 2022)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direto, Curso de Direito, Setor de Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA

2023

TERMO DE APROVAÇÃO

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DECISÕES MONOCRÁTICAS E COLEGIALIDADE: uma análise procedimental das decisões liminares proferidas em sede de controle de constitucionalidade abstrato nas presidências de Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux (2016-2022)

LUIZA BRITO LING

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Rodrigo Luís Kanayama
Orientador

Coorientador

Fabrício Ricardo de Limas Tomio
1º Membro

Ilton Norberto Robl Filho
2º Membro

RESUMO

O presente artigo desenvolve a análise procedimental das decisões liminares proferidas em sede de controle abstrato de constitucionalidade, durante as três últimas presidências completas do STF, quais sejam as de Cármen Lucia (2016-2018), Dias Toffoli (2018-2020) e Luiz Fux (2020-2022), ilustrando a problemática que envolve desrespeito ao procedimento constitucional, conveniência de agenda e influências externas ao poder de interpretação. Problema este que integra a rede de questões que constituem os déficits do Supremo como instituição colegiada e evidenciam a relação existente entre o excessivo número de decisões monocráticas proferidas pelo Supremo, sua atuação falha como órgão deliberativo e a consequente falta de legitimidade institucional.

Palavras-chave: Deliberação. Colegialidade. Controle de Constitucionalidade. Legitimidade. Liminares. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

The present article develops the procedural analysis of preliminary injunction issued in the context of abstract constitutional review during the last three complete presidencies of the Supreme Federal Court (STF), namely those of Cármen Lúcia (2016-2018), Dias Toffoli (2018-2020), and Luiz Fux (2020-2022), illustrating the issue involving disregard for constitutional procedure, agenda convenience, and external influences on the power of interpretation. This issue is part of the weft of questions that constitute the deficits of the Supreme Court as a collegiate institution and highlight the relationship between the excessive number of monocratic decisions issued by the Supreme Court, its flawed performance as a deliberative body, and the consequent lack of institutional legitimacy.

Key-words: Deliberation. Collegiality. Abstract Judicial Review. Legitimacy. Preliminary Injunctions. Brazilian Federal Supreme Court (STF).

SUMÁRIO

Introdução.....9
1. Controle de constitucionalidade abstrato no Brasil.....8
1.1 Liminares em sede de controle abstrato.....10
2. Supremo em números.....11
2.1 Liminares monocráticas na presidência de Cármen Lúcia (2016-2018).....12
2.2 Liminares monocráticas na presidência de Dias Toffoli (2018-2020).....15
2.3 Liminares monocráticas na presidência de Luiz Fux (2020-2022).....19
3. Reflexos de uma atuação sem deliberação.....22
Conclusão.....25
Referências bibliográficas.....27

Introdução

O modelo procedimental do Supremo Tribunal Federal passou por diversas mudanças desde a sua instauração, pouco tempo depois da Proclamação da República, fazendo-se necessário destacar que o recorte histórico de que aqui se vale é a Constituição de 1988, cujo texto estabelece, no *caput* de seu art. 102, que o STF é o órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, a quem cabe, precipuamente, a guarda da Constituição. Logo adiante, no art. 103, é prevista ao STF a competência para apreciar questões constitucionais por meio das ações direta e declaratória; bem como, com respaldo na Emenda Constitucional 45/2004 (art. 103-A), para aprovar Súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta.

Tal panorama constitucional, somado à constitucionalização de diversos temas e a um abrangente sistema de controle de constitucionalidade, permite inferir a notória importância do Poder Judiciário brasileiro e, em grande parte, explicar sua expansão. Além disso, o conturbado quadro político instaurado no Brasil viu-se refletido no Supremo com o fenômeno da judicialização da política e do ativismo judicial, atraindo câmeras, opiniões, demandas e problemas. Verifica-se, portanto, um enfoque crescente no papel e nas decisões do Supremo Tribunal Federal.

Ainda, objetivando tornar a presente análise um retrato fiel da atualidade decisória do Supremo, no que diz respeito às decisões liminares em sede de controle abstrato, destaca-se que o recorte temporal escolhido é o de suas três últimas presidências completas, entre 2016 e 2022.

1. Controle de constitucionalidade abstrato no Brasil

O Processo Constitucional, em que se enquadra o procedimento deliberativo e decisório do Supremo, é composto por regras que fazem com que seja legítimo esperar e questionar uma atuação conforme dos Ministros. Adentrando o controle de constitucionalidade, a Constituição estabeleceu que apenas a maioria absoluta dos Ministros pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, conforme o art. 97 da Constituição (cláusula de reserva de plenário), art. 23, Lei 9.868/99 e ainda também art. 176 e 177 do próprio Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Para materializar a especificidade do detalhamento procedimental previsto, escolhe-se a figura a Ação Direta de Inconstitucionalidade, ação que representa o Controle Abstrato ao passo que é a existente em maior número, e cuja causa de pedir é aberta, o que garante ao STF liberdade em relação à fundamentação jurídica do legitimado ativo, ou seja, permite ao Supremo declarar a inconstitucionalidade por fundamentos não necessariamente manifestados na exordial. Nada obstante, é estipulado que o STF deve se ater ao pedido de forma congruente. Excepcionalmente, em virtude de conexão, correlação ou interdependência, pode ser que seja declarada a inconstitucionalidade de outras normas para além do objeto do pedido. Nos moldes do art. 9°, § 2°, da Lei 9.868/99, é permitida a participação do *amicus curiae* no procedimento da ADI. Previsto no art. 22 da Lei 9.868/99, o quórum de instalação para o julgamento da ação, deve ser de pelo menos oito Ministros, o que representa ⅔ dos Ministros do STF e para a decisão do julgamento, requer-se o quórum mínimo de seis Ministros (maioria absoluta) para o provimento da ADI , conforme art. 23 da Lei 9.868/99. Cabe, desde logo, mencionar que o art. 12 da mesma Lei prevê a possibilidade de o relator, em razão da relevância da matéria ou de seu especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica, submeter o processo diretamente ao Pleno, que julgará a ação no prazo de dez dias. Invocando o art. 21, § 1°, do Regimento Interno, que permite ao relator negar seguimento a ações que contrariam jurisprudência dominante ou súmula, o Supremo Tribunal Federal autoriza decisões monocráticas definitivas em casos em que o Plenário já decidiu caso semelhante e formulou tese a respeito. Com relação aos efeitos da ADI, tem-se que estes são *ex tunc* e *erga omnes*, sendo assim a lei é inconstitucional desde que surgiu no ordenamento e seus efeitos retroagem e incidem sobre todos - apesar de existirem, no art. 27 da Lei 9.868/99, exceções à regra que dita os efeitos da ADI, sendo, inclusive, possível o ajuizamento de embargos de declaração para fins de modulação dos efeitos da decisão em ação direta de inconstitucionalidade -. A Ação Direta de Inconstitucionalidade também prevê a concessão de

medida cautelar, sob o fundamento clássico do processo civil *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, apesar de ser uma realidade no Supremo a concessão de cautelar a partir de critérios de conveniência. O procedimento da cautelar requer a concessão pelo Plenário e com quórum de maioria absoluta. Além disso, segundo a Lei 9.868/99, existindo pedido de cautelar, antes de submetida ao Pleno para análise, o relator deve ouvir a autoridade da qual emanou a lei em até cinco dias e, caso necessário, serão também ouvidos, no prazo de três dias, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República. O § 3° do art. 10, Lei 9.868/99, contém uma exceção a esse procedimento, permitindo que, em casos de extrema urgência, a cautelar possa ser deferida sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou ato normativo impugnado. Chama-se essa possibilidade excepcional de concessão de medida cautelar *inaudita altera partes*. O efeito do deferimento da cautelar é *ex nunc* e *erga omnes*, para fins de segurança jurídica caso a decisão seja alterada no julgamento de mérito da ADI, podendo, excepcionalmente, ser *ex tunc* e *erga omnes*, em casos em que há a evidente necessidade de retroação. Temporariamente, pode ser que existam efeitos repristinatórios pois, com a concessão da cautelar e a suspensão da lei objeto da ADI, a lei anterior, caso existente, volta a vigorar, exceto por expressa manifestação do STF quando há o pedido de inconstitucionalidade da lei que tem a possibilidade de retornar à vigência no ordenamento. Além de *erga omnes*, os efeitos da concessão de cautelar em sede ADI são também vinculantes.

À luz do exposto, torna-se clara a previsão procedimental do controle concentrado de constitucionalidade no Brasil, para a qual se utilizou a descrição detalhada da ADI, bem como o regimento de seus processos deliberativos e decisórios e eventuais hipóteses de exceção. Colegialidade e deliberação por parte do Supremo Tribunal Federal é exigência da Constituição, não sendo passível de interpretação e atuação disforme por parte dos Ministros. Adaptando as palavras de Conrado Hübner Mendes[1], a interação deliberativa, não somente entre os poderes, mas também especifica e internamente no STF, tem potencial epistêmico, ou seja, uma maior probabilidade de alcançar boas respostas nos dilemas constitucionais ao longo do tempo, sendo uma maximização das chances de acerto e uma das mais sólidas garantias de legitimidade decisória da instituição.

[1] MENDES, Conrado Hübner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. São Paulo: Saraiva, 2011, p.182.

1.1 Liminares em sede de controle abstrato

A concessão monocrática de liminares é legal e está prevista inclusive nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade; porém apenas como medida excepcional e durante o recesso do STF. A lei, que permite a concessão de cautelares em ADIs, pressupõe que a concessão de medidas cautelares monocráticas só ocorra em períodos de recesso e por decisão do Presidente do STF (art. 10, *caput*, Lei 9.868/99; art. 13, VIII, Regimento Interno do STF).

Acontece que o que se vê é um desrespeito ao Regimento Interno para manter válida uma liminar sem submetê-la ao colegiado, sob a justificativa pública de que o fundamento se encontra no art. 21, inciso V do Regimento Interno do STF, que prevê que cabe ao Relator determinar, em caso de urgência, medidas cautelares necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa, ad referendum do Plenário ou da Turma. A questão é que não há embasamento para que seja aplicada uma regra geral como esta para justificar a violação de diversas regras específicas. Ora, a Constituição foi nítida ao estabelecer que apenas a maioria absoluta dos Ministros pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo (art. 97, CR/88), previsão que é reiterada pelo art. 23, Lei 9.868/99[2]. Bem como que compete ao STF como órgão colegiado processar e julgar o pedido de medida cautelar nas ADIs (art. 102, I, *p*, CR/88), nada disso é competência individual de um Ministro (art. 10, *caput,* §3º, Lei 9.868/99).

Em 2018, Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro, ao escreverem sobre o que chamaram de Ministrocracia, reconhecem que as liminares monocráticas tratam-se de um poder que, na prática, é bastante diferente do previsto em tese, e as liminares monocráticas permanecem em vigor por, em média, mais de dois anos até uma "decisão final", ou até seis anos para o caso de ADIs[3]. E o problema vai além, pois o controle pelo Plenário não vem sendo eficaz no processo de rediscussão e fundamentação das decisões individuais, sendo ineficaz no processo de impedir que estas se consolidem como *status quo*, até porque as decisões monocráticas compõem em média 70% do que é entregue pelo STF atualmente[4].

---

[2] GODOY, Miguel Gualano de. O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transação da constitucionalidade e o silêncio do Plenário. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], jun. 2020. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/44292>. Acesso em: 24 jul. 2023

[3] ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. `**The Court, it is I? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory**. *In.*: *GLOBAL CONSTITUTIONALISM,* v. 7, 2018b.

[4] STF. Painel de Decisões. Estatísticas. Disponível em:

"Onze Ministros com poderes de conceder liminares sobre temas sensíveis, atuando isoladamente, debruçados sobre um texto constitucional verborrágico", assim descreveu a situação do Supremo o jornalista Felipe Recondo. Em 2012, o Min. Gilmar Mendes posicionou-se veementemente contra o desrespeito ao caráter excepcional das liminares monocráticas: "Faço esse registro da questão, portanto, para que fique bem claro que medidas liminares decididas de forma monocrática são em regra ilegais, por violação ao art. 10 da Lei 9.868/99 e, inconstitucionais, por afronta ao art. 97 da Constituição", disse Mendes na ocasião. Quatro anos depois, suspendeu monocraticamente por liminar a nomeação de Lula como ministro da Casa Civil de Dilma Rousseff[5].

Dentre outras que poderiam ser elencadas em um trabalho que se propõe a enfrentar os déficits do STF, esta é a violação de previsões constitucionais, legais e regimentais que compõe o atual cenário de atuação do Supremo e coloca em xeque a sua legitimidade, que terá sua análise aprofundada por este trabalho.

2. Supremo em números

Objetivando quantificar e materializar a problemática descrita até então, foi feito o levantamento de dados dos tipos de decisões em sede de controle abstrato tomadas durante as três últimas presidências completas do STF, portanto, do período contemplado entre (1) 12 de setembro de 2016[6] à 12 de setembro de 2018, sob a gestão da Ministra Cármen Lúcia; de (2) 13 de setembro de 2018[7] à 09 de setembro de 2020, sob a gestão do Ministro Dias Toffoli; e, de (3) 10 de setembro de 2020[8] à 10 de setembro de 2022, sob a gestão do Ministro Luiz Fux. Todos os dados foram obtidos a partir das estatísticas liberadas pela página de transparência do Supremo Tribunal Federal[9] e as figuras (A) 1, 6 e 11; (B) 2, 7 e 12; (C) 3, 8 e 13; (D) 4, 9, e 14; (E) 5, 10 e 15 representam, respectivamente, (A) o total de decisões em sede de controle

https://transparencia.stf.jus.br/extensions/decisoes/decisoes.html

[5] RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. Os Onze: o STF, seus bastidores e suas crises. Companhia das Letras. 2019. p. 82

[6] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Termo de Posse do Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha nos cargos de Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, em 12 de setembro de 2016. **Termos de Posse**, p. 85. 1977

[7] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Termo de Posse de sua Excelência o Senhor José Antonio Dias Toffoli, nos cargos de Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, em 13 de setembro de 2018. **Livro para Registro dos Termos de Posse**, p. 88, 1977

[8] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Termo de Posse de sua Excelência o Senhor Ministro Luiz Fux nos cargos de Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, em 10 de setembro de 2020. **Livro para Registro dos Termos de Posse**, p. 90, 1977

[9] STF. Painel de Decisões. Estatísticas. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/decisoes/decisoes.html

abstrato; (B) o total de decisões monocráticas em sede de controle abstrato; (C) o total de decisões liminares em sede de controle abstrato; (D) o total de decisões liminares monocráticas em sede de controle abstrato; e, (E) o total de decisões liminares em sede de controle abstrato que foram proferidas a partir da adoção do rito previsto no Art. 12 da Lei 9.868/99.

2.1 Liminares monocráticas na presidência de Cármen Lúcia (2016-2018)

Na gestão da Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, apenas 317 das 1.487 ações do controle abstrato de constitucionalidade foram tomadas de maneira colegiada, o que representa apenas 21,3% do total. Contemplando a totalidade das ações desta classe, houve proferimento de liminares em 376 delas, sendo que quase todas estas decisões foram tomadas de maneira monocrática (368, o que representa 98%). Ainda, dentre estas liminares monocráticas, 271 seguiram o rito do Art. 12 da Lei 9.868/99, evidenciando que 73,7% das decisões liminares monocráticas proferidas no bojo das ações do controle abstrato de constitucionalidade foram tomadas a partir desta previsão da Lei da ADI.

Figura 1

Figura 2

Figura 3

Figura 4

Figura 5

Tipo de Ação	**Qtd.**
Total Ações Controle Abstrato	1.487
Decisões Monocráticas em sede de Controle Abstrato	1.170
Decisões Liminares em sede de Controle Abstrato	376
Decisões Liminares Monocráticas em sede de Controle Abstrato	368
Decisões Liminares Monocráticas em sede de Controle Abstrato que seguiram o rito do Art. 12, Lei 9868	271

2.2 Liminares monocráticas na presidência de Dias Toffoli (2018-2020)

Os números confirmam, na gestão do Ministro José Antônio Dias Toffoli. A própria quantidade de ações do controle abstrato aumentou, de 1.487 na presidência anterior para 2.874, um significativo acréscimo de 93%. Deste total, 1.849 decisões foram tomadas de forma monocrática e houve o proferimento de 493 liminares, das quais, novamente, quase a totalidade foi proferida monocraticamente (425, o que representa 86%). Ainda, 301 das liminares monocráticas foram proferidas a partir do rito do Art. 12 da Lei 9.868/99, ou seja, 71%.

Figura 6

Figura 7

Figura 8

Figura 9

Figura 10

Tipo de Ação	**Qtd.**
Total Ações Controle Abstrato	2.874
Decisões Monocráticas em sede de Controle Abstrato	1.849
Decisões Liminares em sede de Controle Abstrato	493
Decisões Liminares Monocráticas em sede de Controle Abstrato	425
Decisões Liminares Monocráticas em sede de Controle Abstrato que seguiram o rito do Art. 12, Lei 9868	301

2.3 Liminares monocráticas na presidência de Luiz Fux (2020-2022)

A terceira gestão analisada, a mais recente em relação à atual presidência da Ministra Rosa Weber, é a do Ministro Luiz Fux. Mais uma vez foi registrado aumento no número de ações em sede de controle abstrato, totalizando 3.311 ações, das quais 2.103 foram decididas de forma não colegiada e 576 tiveram proferimento de liminar. Deste total, novamente, quase a totalidade das liminares foram proferidas monocraticamente (514, o que representa 89,2% do total). Ainda, dentre estas, 374 seguiram o rito do Art. 12 da Lei 9.868/99 para o seu proferimento, totalizando quase 73%.145

Figura 11

Figura 12

Figura 13

Figura 14

Figura 15

Tipo de Ação	Qtd.
Total Ações Controle Abstrato	3.311
Decisões Monocráticas em sede de Controle Abstrato	2.103
Decisões Liminares em sede de Controle Abstrato	572
Decisões Liminares Monocráticas em sede de Controle Abstrato	514
Decisões Liminares Monocráticas em sede de Controle Abstrato que seguiram o rito do Art. 12, Lei 9868	374

3. Reflexos de uma atuação sem deliberação

Em uma análise meramente quantitativa dos dados levantados no ponto 2 (2.1, 2.2 e 2.3) - que contempla o panorama mais atual que se pode ter das decisões liminares tomadas em sede de controle abstrato no Supremo Tribunal Federal no presente momento, ou seja, as três mais recentes presidências completas - afirma-se, com certeza que, em média, aproximadamente 91% das Liminares proferidas no bojo das ações do controle abstrato de constitucionalidade são monocráticas, e destas, 73% seguem o rito sumário do controle concentrado para o seu proferimento (Art. 12 da Lei 9.868/99, que representa uma opção de trâmite para essas ações em casos de urgência). Ou seja, quase todas as liminares proferidas nas ações de competência exclusiva do Supremo, não são decididas segundo a exigência constitucional de colegialidade que respalda tais ações; bem como, mais da metade destas liminares monocráticas têm por objetivo acelerar o julgamento da ação, passando direto ao mérito e obtendo o resultado prático de negar a liminar, esperando a decisão de mérito pelo Plenário. A diferença procedimental é que no caso de decisão individual negando a liminar há a exigência de fundamentação do relator, de modo que o Art. 12, Lei 9.868/99 se tornou um filtro não declarado pelo qual decisões do Plenário sobre liminares podem ser substituídas por uma simples e não fundamentada decisão individual.

O impacto desta violação, somada aos demais déficits do Supremo hoje, coloca em xeque a sua legitimidade, pois, além da relevância social dos temas que chegam ao controle concentrado, há influência dos Ministros no comportamento de outras instituições, até mesmo sem que uma decisão de fato seja tomada, ou seja, ações de atores externos ao Tribunal podem ser moldadas a partir dessa intenção decisória. Diego Werneck Arguelhes e Leandro

Molhano Ribeiro afirmam[10] que tal intenção se apresenta através de três poderes: o de montar a agenda e, assim, decidir o que será decidido pelo Tribunal; o de posicionamento, ou seja, apontar, em nome do Tribunal, possíveis direções para uma decisão; e o de decisão, o ato de resolver controvérsias de fato.

O primeiro poder, o de montar a agenda, tem um reflexo imediato no papel político relevante que o Tribunal possa desejar desempenhar, sendo necessário decidir os casos certos nos momentos certos. Além disso, o momento da decisão pode, inclusive, afetar seu conteúdo, a retaliação por parte dos vencidos e até mesmo a própria composição do Tribunal. Quanto ao segundo poder, o de posicionamento, Arguelhes e Ribeiro apontam[11] que, assumindo que Tribunais atuam em ambientes estratégicos, diferentes atores institucionais têm seus comportamentos influenciados a partir da antecipação de um comportamento futuro dos Ministros. Por fim, tem-se o poder decisão, que é comumente associado ao poder Judicial.

Ao observar o funcionamento dos Tribunais, dois componentes devem ser, separadamente, analisados: o poder de emitir decisões preliminares, e o poder de emitir decisões finais. A relevância da distinção formal entre liminares e decisões finais depende de quantas vezes, e por quanto tempo, as liminares podem ser autorizadas a permanecer em vigor de modo a moldar o status quo[12]. Na prática, as decisões individuais acabam não sendo excepcionais, e nem as liminares provisórias, de modo que concedê-las de maneira generalizada significa suspender leis, atos administrativos ou deliberações sobre um projeto de lei e o único mecanismo para identificar e neutralizar uma medida provisória erroneamente editada (ou seja, uma fora dos limites e condições excepcionais prescritos por lei) é uma votação pelo Plenário ou por uma de suas câmaras. No entanto, com tanto tempo decorrendo entre a liminar emitida individualmente e a oportunidade coletiva de fiscalização, o que vemos na prática é uma oportunidade efetiva para juízes individuais reformularem o status quo legislativo, sem interferência ou fiscalização de seus colegas[13].

---

[10] ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. `The Court, it is I? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. *In.*: *GLOBAL CONSTITUTIONALISM*, v. 7, p. 138, 2018b.

[11] ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. `The Court, it is I? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. *In.*: *GLOBAL CONSTITUTIONALISM*, v. 7, p. 243, 2018b.

[12] ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. `The Court, it is I? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. *In.*: *GLOBAL CONSTITUTIONALISM*, v. 7, p. 243, 2018b.

[13] ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. `The Court, it is I? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. *In.*: *GLOBAL CONSTITUTIONALISM*, v. 7, p. 252, 2018b.

Desta forma, as decisões supostamente provisórias tornam-se finais na prática, mesmo em casos de alto risco para os quais a imprensa, a comunidade jurídica, os políticos e o resto do Tribunal estavam prestando muita atenção. O que quer que a lei diga sobre como essas liminares individuais *deveriam* ser provisórias, elas podem ser colocadas fora do escopo das sessões plenárias e têm efeitos irreversíveis no cenário político em torno do Tribunal. As decisões individuais são inseridas no sistema como um mecanismo para proteger e garantir, em caso de emergência, a possibilidade de o Plenário decidir antes que o dano irreparável ocorra. Na prática, no entanto, elas podem ser usadas para o propósito oposto: para tomar uma decisão individual e impedir o Plenário de opinar sobre a questão, ou pelo menos para garantir que o Plenário tenha que decidir quando o *status quo* já tenha sido transformado na direção desejada pelo juiz individual[14].

Um argumento bastante presente para a justificação da atuação individualizada dos ministros do Supremo é a sobrecarga de processos que chegam ao Tribunal para apreciação colegiada, o que o Min. Gilmar Mendes e Georges Abboud chamaram de "ditadura dos números". Porém, é de reconhecimento dos próprios integrantes do Supremo Tribunal Federal que a atuação mediante decisões monocráticas vem sendo problemática para a instituição, motivo pelo qual os supracitados autores defendem a necessidade do estabelecimento de uma criteriologia mínima a ser seguida pela Corte para, ao menos, minimizar o impacto dos problemas que decorrem desse tipo de atuação [15].

Dentre as principais consequências negativas dessa grande quantidade de decisões monocráticas que deferem medidas cautelares, Gilmar Mendes e Georges Abboud destacam duas: os prejuízos quanto à legitimidade da decisão - que é o principal reflexo defendido por este trabalho - e, quanto à postura institucional do Supremo Tribunal Federal.

Com relação a primeira, reconhece-se que, quando se trata de medida cautelar em sede de ADI, a situação é ainda mais sensível devido aos efeitos da decisão (*erga omnes e ex tunc* - LADIn, art. 11, § 1º), além de, com base na consolidação jurisprudencial do STF, afetar provisoriamente a vigência do ato normativo impugnado, impedindo sua aplicação por outros órgãos do Poder Público. O que se defende é esta criteriologia mínima, de modo a fornecer previsibilidade e impedir a prolação de decisões monocráticas a partir de bases discricionárias

[14] ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. `The Court, it is I? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. *In.*: *GLOBAL CONSTITUTIONALISM*, v. 7, p. 253, 2018b.

[15] ABBOUD, Georges; MENDES, Gilmar Ferreira. Da monocratização à deferência ao plenário: um ensaio sobre os critérios para a concessão de medidas liminares no controle abstrato de constitucionalidade. In: Revista de Processo, vol. 312 [versão eletrônica], 2021

e voluntaristas, força institucional esta que deve decorrer da manifestação colegiada do Tribunal.

Desde o início, algo que é bastante incômodo no artigo do Min. Gilmar Mendes e Georges Abboud, e nesta forma de enxergar o problema como um todo, é o apego por situações minimamente esperadas para justificar o injustificável. Para *comprovar* que o Tribunal tem se tornado cada vez mais consciente dos riscos de uma excessiva atuação monocratizada, os autores do referido artigo destacam[16] que a Emenda Regimental 54/2020 privilegiou a atuação colegiada do Tribunal ao alterar diversos dispositivos de seu Regimento Interno, apontando como fundamentais as alterações que determinam a necessidade de submeter ao referendo do Plenário decisões monocráticas sobre pedidos de tutela de urgência contra atos dos presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do próprio Tribunal; e a alteração no quórum para o reconhecimento da existência de repercussão geral em recursos extraordinários. Ora, não seria por óbvio necessário que manifestações contra atos de representantes eleitos democraticamente fossem feitas, pelo menos, a partir de deliberação colegiada? O mesmo não seria esperado para que fosse definida a existência de repercussão geral?

Finalmente, outro impacto que se entender poder ter de vir a ser enfrentado no futuro é uma pulverização jurisprudencial, "que se estruturaria na medida em que cada Ministro afirmasse suas próprias posições individuais sobre uma extensa gama de assuntos, impedindo que o Colegiado forme entendimento íntegro sobre tais assuntos". Refletindo diretamente na dificuldade de aplicação, por parte dos demais Tribunais do Brasil, das posições adotadas pelo STF.

Conclusão

Inicia-se a conclusão deste trabalho reiterando que todas as análises aqui formuladas referem-se, exclusivamente, ao procedimento deliberativo e decisório, não atingindo o que concerne a fundamentação e mérito que, na grande maioria das vezes, é acertada. Reconhece-se, também, o benefício da celeridade processual com a atuação monocrática, ainda mais ampliando a análise para a gama de processos que possuem semelhante teor e que, a partir da

[16] ABBOUD, Georges; MENDES, Gilmar Ferreira. Da monocratização à deferência ao plenário: um ensaio sobre os critérios para a concessão de medidas liminares no controle abstrato de constitucionalidade. In: Revista de Processo, vol. 312 [versão eletrônica], 2021

existência de um posicionamento do Tribunal acerca do tema, podem ser julgados rapidamente em conformidade com ele.

Porém, defende-se, sobretudo, a aplicação da Constituição da República Federativa do Brasil, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e das legislações específicas para cada uma das ações em sede de controle abstrato e para o proferimento de liminares durante o seu trâmite. É preciso haver um posicionamento do Tribunal, como órgão colegiado e deliberativo, para que se possa falar em consolidação jurisprudencial a ser seguida em futuras situações semelhantes. Só assim é possível alcançar a verdadeira legitimidade e credibilidade de que o Tribunal precisa e a qual está sob ameaça.

Há urgência em parar de se utilizar exceções procedimentais para contornar o incontornável contrapondo circunstâncias de urgência, falta de tempo e excepcionalidade com a mais plena noção de que o que se está fazendo não é o certo, pois há, ao fim de cada argumento, o reforço da necessidade de apreciação pelo Plenário para que seja formada uma opinião deliberativa do Tribunal.

Defende-se ainda que não é possível evocar entendimentos minimamente esperados acerca da necessidade de atuação colegiada por parte do Supremo Tribunal Federal para em seguida justificar a excessiva quantidade de decisões liminares monocráticas a partir da sobrecarga de processos que chegam para a apreciação dos Ministros. Além disso, a mera alteração no papel quanto à necessidade de apreciação *ad referendum*, através da Emenda Regimental supracitada, não garante o cumprimento de tal exigência, mesmo porque, como anteriormente destacado neste trabalho, a própria Constituição já foi nítida ao estabelecer que apenas a maioria absoluta dos Ministros pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo (art. 97, CR/88), bem como que compete ao STF como órgão colegiado processar e julgar o pedido de medida cautelar nas ADIs (art. 102, I, *p*, CR/88); e, em face dessas e de todas as outras previsões específicas, os ministros apresentam um motivo para descumpri-las. A urgência do tema, perigo de lesão irreparável, *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, prévio entendimento e até a regra geral do art. 21, V, do RISTF, são comumente utilizados para manusear as regras procedimentais específicas que vedam esse tipo de decisão monocrática; sem adicionar à esta lista a utilização do rito previsto pelo art. 12 da Lei 9.868/99 para o proferimento de liminares monocráticas em controle abstrato.

Neste ponto, a discussão deve se estender às alternativas que deveriam ser regras para casos de questões urgentes, e, como elenca[17] o professor Miguel Gualano de Godoy, nestes

[17] GODOY, Miguel Gualano de. O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transação da constitucionalidade e o silêncio do Plenário. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], jun. 2020. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/44292>. Acesso em:

cenários, há diversas alternativas viáveis e legalmente previstas: o Relator tem a possibilidade de levar a ADI em mesa e apresentar Questão de Ordem à pauta e calendário de julgamento, como previsto no art. 21, III; art. art. 7º, art.13, Regimento Interno do STF. Ainda, há a possibilidade de que o Relator requeira ao Presidente do STF a convocação de sessão extraordinária (art. 5º, 21, I, III, IV; art. 122, Regimento Interno do STF), bem como submeter o pedido de medida cautelar ao Plenário Virtual, instrumento decisório célere e colegiado. Se, mesmo assim, forem questionados os caminhos acima descritos sob o argumento de dano iminente, então, conforme aponta o referido professor, seria o caso de se questionar a via adequada de proposição da ação, sendo correto o cabimento de ADPF e não de ADI. Em ADPF existe a possibilidade de concessão de liminar, *ad referendum,* do Pleno (art. 5, §1º, Lei 9.882/99). Ainda, seria passível de consideração a complementação legal das previsões de "grave dano", "relevância da matéria" e "especial significado", para que as reais hipóteses de cabimento das exceções que permitem cautelares monocráticas *ad referendum* do Plenário se tornassem mais claras. Finamente, evidente a proposição de estrito cumprimento das disposições já previstas na Constituição, Regimento Interno do Supremo e legislações específicas, que por si só oferecem o devido respaldo legal capaz de guiar a atuação conforme por parte dos Ministros.

Exaurindo o que se pretende com este trabalho: expor a atual conjuntura procedimental do Supremo em sede de controle abstrato e suas decisões liminares, sobretudo no que diz respeito à (falta de) colegialidade e deliberação; conclui-se beirar o absurdo a inconformidade entre a atuação do STF e a sua respectiva previsão Constitucional. E os urgentes contornos resolutivos estão nitidamente previstos nas linhas que nunca deveriam ter deixado de guiar a instituição que as deveria guardar: nosso Supremo Tribunal Federal.

Referências bibliográficas

ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional brasileiro**. Ed. 4. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

ABBOUD, Georges; MENDES, Gilmar Ferreira. **Da monocratização à deferência ao plenário: um ensaio sobre os critérios para a concessão de medidas liminares no controle abstrato de constitucionalidade**. In: Revista de Processo, vol. 312 [versão eletrônica], 2021

25 jul. 2023

ARGUELHES, Diego Werneck. **Processo decisório no STF**. FGV - Rio - Direito, 2016. Disponível em: <https://direitorio.fgv.br/sites/direitorio.fgv.br/files/u1882/processo_decisorio_no_stf_2016-1.pdf>. Acesso em: 24/07/2023

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. `**The Court, it is I? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory**. *In.*: *GLOBAL CONSTITUTIONALISM,* v. 7, 2018b.

BARROSO, Luís Roberto. **Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. Ed. 8. São Paulo: Saraiva, 2019.

_____ **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. (Syn) Thesis, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.

Estatísticas STF. Disponível em < https://transparencia.stf.jus.br/extensions/decisoes/decisoes.html>. Acesso em 25/07/2023

GODOY, Miguel Gualano de. ***Constitucionalismo e Democracia*: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

_____. O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transação da constitucionalidade e o silêncio do Plenário. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, Vol. 12, N. 2, 2021, p. 1034-1069. ISSN: 2179-8966.

MENDES, Conrado Hübner. **Constitutional courts and deliberative democracy**. [S.l: s.n.], 2013.

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

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. **Os Onze: o STF, seus bastidores e suas crises.** Companhia das Letras. 2019.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

_____ **Deciding Without Deliberating.** International Journal of Constitutional Law. 2013.

VALE, André Rufino do. **Processo constitucional brasileiro necessita de sistematização**. Disponível em < https://www.conjur.com.br/2021-fev-06/observatorio-constitucional-processo-constitucional-brasileiro-necessita-sistematizacao>.