

LIMINARES MONOCRÁTICAS NO CONTROLE CONCENTRADO (1988-2017): novos diagnósticos sobre a “monocratização”¹

Amanda Melillo de Matos²

1. Introdução³

A possibilidade de um tribunal derrubar uma norma elaborada pelo Legislativo (federal ou estadual), via revisão judicial ou controle de constitucionalidade, representa uma restrição não só à vontade parlamentar, mas também à democracia representativa. Se o poder popular já foi limitado por este modelo de democracia, ele parece se distanciar ainda mais das instâncias decisórias institucionais com essa possibilidade de restrição da vontade parlamentar por tribunais. Se isso já representa um problema em termos de democracia e soberania parlamentar, há um problema ainda maior quando apenas um indivíduo concentra o poder de suspender a vigência de uma norma legislativa, ainda que provisoriamente.

Esse poder existe no desenho institucional decisório do Supremo Tribunal Federal e vem sendo exercido por suas ministras através de decisões monocráticas liminares. Consequentemente, elas têm provocando reações na mídia, no Congresso Nacional – com a elaboração de projeto de lei que as proíbe⁴ – e na academia, mobilizando a literatura sobre comportamento decisório do STF a descrever e mapear as variáveis associadas à “monocratização”⁵.

¹ Trabalho preparado para apresentação no X Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 9 a 13 de novembro de 2020. Agradeço a Luiz Gomes Esteves e às demais integrantes do Grupo Constituição Política e Instituições pelos comentários à primeira versão deste trabalho, e à Natália Pires de Vasconcelos pelos comentários à versão elaborada para o seminário.

² Mestranda em Direito do Estado na Universidade de São Paulo. E-mail: amandamelillo@usp.br.

³ Dada as funções política e simbólica da linguagem, utilizei o feminino universal neste trabalho sempre que cabível e para se referir às participantes da adjudicação constitucional (relativo, portanto, aos seguintes termos: atrizes, juízas, ministras, relatoras, assessoras e tomadoras de decisão). Optei por não utilizar a flexão nos dois gêneros pelo fato de cortes constitucionais, ao terem composição majoritária de pessoas do sexo masculino, serem atreladas à imagem de um ambiente preponderantemente masculino. A linguagem, então, ao interferir no imagético, tem o potencial de reverter a associação de tal ambiente à figura masculina e associá-lo à feminina.

⁴ Projeto de Lei 79/2018, já aprovado na Câmara dos Deputados e com tramitação atual no Senado.

⁵ O termo “monocratização” será usado aqui para se referir à delegação de poderes decisórios do tribunal à ministra individual.

Pesquisas acadêmicas empíricas⁶ e teóricas⁷ publicadas sobre comportamento decisório individualizado no STF já nos mostraram os problemas teóricos-normativos que as liminares monocráticas em controle concentrado representam, o excesso de poderes individuais delegados às ministras – principalmente se presidente e relatora, as consequências do exercício desses poderes para o contexto político-institucional e as regras formais e informais associadas a eles.

Apesar de já terem sido publicadas muitas pesquisas sobre o tema, ainda há lacunas que permanecessem sem análise investigativa, principalmente em relação à explicação desses poderes individuais. Especificamente em relação às liminares apreciadas monocraticamente no controle concentrado, ainda não há diagnósticos empíricos de como essas decisões se distribuem no tempo, das atrizes que mais têm tido seus pedidos de tutela de urgência analisados monocraticamente e das relatoras que majoritariamente têm julgado esses pedidos individualmente. Esse mapeamento é importante para se entender quando as liminares monocráticas passaram a ser mais frequentes no controle concentrado, para identificar eventuais explicações para as variações dessas decisões no tempo, e se há atrizes e ministras associadas a essas variações.

Neste ensaio, para complementar essas pesquisas que vêm sendo publicadas e oferecer diagnósticos a essas questões que permanecem incógnitas, apresentarei, a partir de uma pesquisa exploratória, dados sobre liminares monocráticas no controle concentrado no período de 1988 a 2017.

Os dados usados foram retirados exclusivamente do banco de dados de Mariano Silva⁸, tabelados e analisados via *software* R, e serão apresentados abaixo. Na primeira parte, apresentarei a metodologia e explicarei os caminhos da pesquisa. Na segunda, apresentarei os dados, análises e resultados. Por fim, apresentarei as conclusões e as lacunas que permanecem abertas a pesquisas futuras.

2. Comportamento decisório individualizado?

⁶ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*, 2018; RIBEIRO, Leandro Molhano. *O Supremo Individual: Mecanismos de Atuação Direta dos Ministros sobre o Processo Político*, 2015.

⁷ MENDES, Conrado Hübner. *O Projeto de uma Corte Deliberativa*. 2012; SILVA, Virgílio Afonso da. *Deciding without deliberating*, 2013.

⁸ MARIANO SILVA, Jeferson. *Jurisdição constitucional no Brasil (1966-2017)*. Banco de dados. Harvard Dataverse, 2018.

Os estudos sobre comportamento judicial, que se consolidaram na literatura a partir de 1940, com a difusão da abordagem “behaviorista”, correspondem a pesquisas dedicadas à dinâmica decisória de tribunais – e não ao resultado das decisões –, preocupadas em identificar o que faz com que juízas decidam da forma como decidem⁹.

No Brasil, Fabiana Oliveira¹⁰ identifica a década de 1990 como o marco do início de pesquisas que passaram a ter o STF como objeto de estudo, quando foram publicados os primeiros trabalhos sobre o papel do tribunal na regulação da vida política, econômica e social do país¹¹. Foi no início da segunda década do séc. XXI, a partir de trabalhos publicados por Fabiana Oliveira¹², que esse campo de estudos brasileiro foi marcado por uma maior frequência e influência de pesquisas relacionadas especificamente aos estudos sobre comportamento judicial, dedicadas a analisar as determinantes do comportamento decisório das ministras do STF e a dinâmica decisória do tribunal.

Dentre as pesquisas voltadas à dinâmica decisória do tribunal, muitas têm se dedicado a analisar os poderes decisórios exercidos individualmente pelas ministras, e a mapeá-los de acordo com as variáveis associadas à sua existência (exemplo da função de relatora ou presidente do tribunal) ou com a dimensão que representam em relação ao grande volume de casos apreciados pelo tribunal em um determinado período.

Um primeiro grupo, dentre essas pesquisas, se dedica a investigar o processo decisório do STF a partir de perguntas teóricas e normativas, com recorte metodológico nas regras decisórias – formais e informais – e/ou em uma quantidade pequena de casos considerados relevantes para suas perguntas de pesquisa.

Nesse sentido, Arguelhes e Ribeiro¹³, a partir de uma abordagem teórica e descritiva, analisaram o processo decisório do STF de acordo com a distribuição de poderes entre suas membras, principalmente daqueles que podem ser exercidos por uma ministra individualmente. Para isso, analisaram as regras decisórias e uma quantidade pequena de casos relevantes para a análise. Os autores chamaram de “ministrocracia” o

⁹ OLIVEIRA, Fabiana. Quando a corte se divide: coalizões majoritárias mínimas no Supremo Tribunal Federal, 2017., p. 1866.

¹⁰ Ibid., p. 1867.

¹¹ Os trabalhos pioneiros desse campo de estudos, citados por Fabiana Oliveira, são: Castro (1993), Vieira (1994), Sadek (1995), Arantes (1997), Teixeira (1997) e Vianna et al (1999).

¹² Vide: Oliveira, Fabiana Luci. Justiça, profissionalismo e política: o STF e o controle de constitucionalidade das leis no Brasil, 2011. “Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e ‘panelinhas’”, 2012. Quando a corte se divide: coalizões majoritárias mínimas no Supremo Tribunal Federal”, 2017.

¹³ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*, 2018; RIBEIRO, Leandro Molhano. *O Supremo Individual: Mecanismos de Atuação Direta dos Ministros sobre o Processo Político*, 2015.

conjunto de poderes individuais exercidos no processo decisório do STF que permitem que uma ministra, atuando individualmente, influencie o processo político decisório. A preocupação dos autores, portanto, recaiu na delegação de poderes decisórios do tribunal para uma ministra individual, que lhe concede autoridade político-institucional em detrimento do colegiado.

Silva¹⁴ e Mendes¹⁵ analisaram o processo decisório do STF a partir de uma concepção abstrata e normativa sobre deliberação em cortes constitucionais. Por defenderem um ideal de deliberação em cortes como condição de legitimidade da adjudicação constitucional, a preocupação dos autores recaí sobre o distanciamento que o processo decisório do STF representa em relação a esse ideal. Silva, em uma pesquisa sobre deliberação no STF¹⁶ – com abordagem qualitativa e tendo as regras decisórias como objeto de análise –, concluiu que o tribunal possui procedimentos judiciais que servem como obstáculos à deliberação: a não circulação do voto do relator antes da sessão de julgamento¹⁷; a leitura escrita dos votos antes das sessões¹⁸; a combinação do modelo *seriatim* com certas restrições procedimentais, que levaria a uma participação desigual das ministras no processo de tomada de decisão¹⁹; e a possibilidade de pedido de vista²⁰. Para o autor, esses obstáculos também estariam associados a práticas judiciais, tais como as de “ganhar a qualquer custo²¹”, a falta de uma interação voltada ao consenso²² e de uma deliberação sincera – associada à publicidade das sessões²³.

Mendes, em seu artigo “O projeto de uma corte deliberativa”²⁴, analisou o processo decisório do STF de acordo com suas regras decisórias e alguns casos emblemáticos. Sua análise qualitativa partiu abstratamente de um modelo de corte deliberativa para, então, identificar características gerais do STF que o afastariam dele. Para o autor, o STF seria ‘tribunal de solistas’, no qual o virtuosismo individual prevalece²⁵. O caráter não deliberativo do STF, dentre outros fatores, estaria associado à

¹⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. Deciding Without Deliberating. *International Journal of Constitutional Law*, 2013; De quem divergem os divergentes: Os Votos vencidos no Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito*, 2015.; Do we deliberate? If so, how?, 2017.

¹⁵ MENDES, Conrado Hübner. O Projeto de uma Corte Deliberativa. 2012, p. 53–74

¹⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. Deciding Without Deliberating, 2013

¹⁷ *Ibid.*, p. 570.

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 571.

²⁰ *Ibid.*, p. 571.

²¹ *Ibid.*, pp. 576-577.

²² *Ibid.*, pp. 577-580.

²³ *Ibid.*, pp. 580-583.

²⁴ MENDES, Conrado Hübner. *Op. cit.*

²⁵ *Ibid.*, p. 19.

leitura de votos individuais, na falta interação interpessoal, no fato de muitos votos escritos estarem prontos antes mesmo de a ministra conhecer os votos das demais, etc.²⁶.

Os trabalhos desses dois autores, diferentemente de Arguelhes e Ribeiro, estão preocupados com o problema que os poderes individuais e o desenho institucional do tribunal (agregativo, com votação *seriatim*) representam em termos de deliberação. Assim, seus diagnósticos sobre cortes não deliberativas poderiam permanecer mesmo se os poderes individuais citados por Arguelhes e Ribeiros fossem inexistentes, pois continuariam dependendo da análise sobre a troca de argumentos entre as ministras, se elas consideram os argumentos umas das outras, se o processo decisório é horizontal e garante igual participação de suas membras, etc.

O segundo grupo, dentre a área de pesquisa especificada, é de trabalhos dedicados a analisar uma grande quantidade de casos para diagnosticar padrões nas votações das ministras.

Em contraposição aos diagnósticos sobre qualidade deliberativa no STF, Fabiana Oliveira²⁷ constatou, ao analisar casos do controle concentrado decididos de forma apertada – por 1 ou 2 votos, julgados no período de 1988-2014 – , que o tribunal foi bastante consensual, com poucos votos dissidentes, e que o processo deliberativo foi intenso – pois, nos casos complexos que dividiram o tribunal, a autora encontrou evidências que afastariam as teses sobre personalismo decisório²⁸. Por fim, concluiu que “quando os casos são complexos, com votações apertadas em que cada voto conta, o papel desempenhado pelo colegiado é central na construção das decisões do Supremo Tribunal Federal”²⁹.

Comparando essas literaturas exemplificativas de diferentes pesquisas sobre comportamento individualizado no STF, podemos identificar uma diferença entre suas abordagens que resulta em diferentes conclusões sobre a individualização no tribunal. Parte dela (o primeiro grupo) está preocupada com a existência de poderes individuais – e o problema que isso representa em termos de autoridade e legitimidade, ou deliberação e colegialidade – e, outra (o segundo grupo), em mensurar e analisar o exercício efetivo desses poderes pelas ministras. Assim, as afirmações sobre a individualização desse comportamento decisório não seriam absolutas, e sim relativas à abordagem adotada.

²⁶ Ibid., p. 17.

²⁷ OLIVEIRA, Fabiana. Op. cit.

²⁸ Ibid., p. 1903.

²⁹ Ibid., p. 1904.

O presente trabalho, ao se propor a dialogar com essa literatura sobre comportamento decisório individualizado no STF, não pretende descrever e mensurar o exercício de decisões monocráticas no tribunal – o que envolveria considerar desde decisões que extinguem uma ação, até aquelas que apreciam um pedido de tutela de urgência –, mas sim o de monocráticas liminares no controle concentrado de constitucionalidade (apenas uma das funções jurisdicionais exercidas pelo STF). Apesar dessa relativização, dentro do recorte de análise, apresentarei um mapeamento da dimensão dessas decisões no controle concentrado – algo que permitirá a leitora identificar se há ou não um padrão de comportamento decisório individualizado no julgamento de liminares do controle concentrado.

3. Liminares monocráticas no controle concentrado: o que sabemos?

O Regimento Interno do STF delega à relatora de uma ação uma série de poderes que podem ser exercidos por ela individualmente. Alguns são relativos a atos ordinatórios, de mero expediente, e não estão sujeitos a recursos. Outros, afetam a relação jurídico processual e estão sujeitos a recursos. Dado o escopo dos efeitos de uma ação do controle concentrado, esse último tipo de poder individual, quando exercido, transcende as partes da relação processual e pode afetar também a dinâmica entre poderes, as disputas políticas sobre o tema discutido e a sociedade.

Dentre os tipos de decisão desse poder, destaco dois, que concedem o poder à relatora, ainda que provisoriamente, de encerrar a discussão materializada em uma dada ação, e/ou antecipar os efeitos do julgamento de mérito: (i) decisão que extingue a ação sem análise do mérito³⁰ – por exemplo, por indeferimento da petição inicial (por inépcia ou manifestada improcedência³¹), ausência de legitimidade ou no interesse de agir, ou perda superveniente de objeto³²; e (ii) decisão liminar, que pode ser tomada pela relatora ou, se o pedido for apresentado em período de recesso forense, pela presidente do tribunal.

³⁰ Art. 21, §1º do RISTF: “poderá o Relator negar seguimento a pedido ou recurso manifestamente inadmissível, improcedente ou contrário à jurisprudência dominante ou à súmula do Tribunal, deles não conhecer em caso de incompetência manifesta, encaminhando os autos ao órgão que repute competente, bem como cassar ou reformar, liminarmente, acórdão contrário à orientação firmada nos termos do art. 543-B do Código de Processo Civil”.

³¹ Art. 4º da lei 9.868/99.

³² Para detalhes empíricos sobre essas decisões no ano de 2018, vide: MAUAD, Giovana. *O Supremo Tribunal Federal e as decisões monocráticas* – uma análise crítica sobre a colegialidade. 2019.

Esse último tipo, porém, não possui respaldo constitucional e na legislação vigente – não de modo ampla e irrestrita. O art. 97 da CR/88, prevê cláusula de reserva de plenário para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo³³. No caso das decisões liminares monocráticas, elas só são permitidas à relatora das ações por descumprimento de preceito fundamental na hipótese de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou no período recesso (art. 5º da Lei 9.882/99). Nas demais ações do controle concentrado, são permitidas à presidente do órgão durante o período de recesso forense (art. 10 da Lei 9.868/99). O art. 10 da lei 9.868/99 prevê, ainda, que a medida cautelar das ações diretas será concedida apenas por maioria absoluta das membras do tribunal.

Porém, nessas ações, as ministras vêm decidindo liminares monocraticamente com base em interpretação do art. 21, IV e V³⁴, do Regimento Interno do STF – esse último dispositivo prevê que, em caso de urgência, a relatora pode determinar as 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. Assim, essa interpretação do tribunal contraria a Constituição e a legislação infraconstitucional, apesar de ser exercida frequentemente.

Nessas decisões liminares monocráticas, uma ministra decide individualmente em seu gabinete, e as demais não participam da decisão. Caso uma das partes recorra da decisão, via Agravo Regimental³⁵, a relatora poderá reconsiderar a sua decisão. Se não o fizer, impõe-se a ela que remeta os autos ao Plenário, para que ele reforme a decisão individual da relatora ou a mantenha³⁶. Se isso não ocorrer³⁷, a decisão se consolidará até o julgamento sobre o mérito da ação.

Em junho de 2020, os ministros Dias Toffoli e Roberto Barroso apresentaram proposta de Emenda Regimental que, dentre outras alterações, propunha duas

³³ Art. 97, da CR/88: “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”

³⁴ Art. 21. Compete ao relator: IV - submeter ao Plenário ou à Turma, nos processos da competência respectiva, medidas cautelares necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa; V – determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, ad referendum do Plenário ou da Turma;

³⁵ Art. 317 do RISTF.

³⁶ Art. 317, §2º do RISTF: “o agravo regimental será protocolado e, sem qualquer outra formalidade, submetido ao prolator do despacho, que poderá reconsiderar o seu ato ou submeter o agravo ao julgamento do Plenário ou da Turma, a quem caiba a competência, computando-se também o seu voto”.

³⁷ Em alguns casos, a exemplo da ADO 24, identifiquei que a relatora não se pronunciou sobre Agravo Regimental e não remeteu os autos para o Plenário.

modificações à dinâmica decisória de pedidos de tutela de urgência. A primeira modificação previa ser de competência do plenário apreciar esses pedidos quando envolvessem atos dos Poderes Executivo ou Legislativo praticado no campo de suas atuações. A segunda, previa a possibilidade de o relator decidir monocraticamente sobre esses pedidos, desde que haja urgência. Nesse caso, o relator deveria submeter a decisão imediatamente ao Plenário ou à Turma para referendo, preferencialmente em ambiente virtual, e a decisão proferida somente produziria efeitos após a liberação do referendo para julgamento pelo colegiado competente, com a inclusão automática do processo na pauta da sessão imediatamente posterior. Os demais artigos da proposta foram aprovados em sessão administrativa do Tribunal. Essas duas propostas específicas, porém, foram retiradas de tramitação em razão de pedido de destaque apresentado pelos ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski³⁸. A votação dessas alterações foi retomada em sessão administrativa de 19 de agosto, mas foi novamente retirada de pauta por pedido de destaque do ministro Luiz Fux.

Em outubro de 2020, após grande repercussão midiática da decisão monocrática do ministro Marco Aurélio concedendo liberdade provisória no *habeas corpus* impetrado pelo acusado André Macedo³⁹ – decisão posteriormente suspensa monocraticamente pelo ministro Luiz Fux, enquanto presidente do Tribunal, apesar de não ter poderes para tanto –, Gilmar Mendes apresentou proposta complementar à de Toffoli e Lewandowski, referente a uma regra de transição⁴⁰. Segundo a proposta, apresentada em 21 de outubro de 2020 – e a ser apreciada em posterior sessão administrativa do tribunal – as decisões liminares monocráticas anteriores à alteração regimental deveriam ser remetidas ao Plenário ou à respectiva Turma para referendo em até 180 dias.

Conforme dito anteriormente, essas decisões liminares monocráticas também têm provocado reações no Legislativo. Atualmente, há um Projeto de Lei tramitando no Senado – já aprovado pela Câmara dos Deputados – que veda a concessão de liminares monocraticamente. Esse projeto é de autoria do Deputado Rubens Júnior (PCdoB) e propôs alteração na Lei 9.868/99 e na Lei 9.882 para prever que só pode ser concedida

³⁸ Informações referentes ao processo: 008509/2020 e constantes na ata da quinta sessão administrativa do tribunal, realizada eletronicamente nos períodos de 29 de junho a 1º de julho. As informações sobre essa proposta

³⁹ Sobre o caso, vide: Plenário do STF vai decidir se referenda decisão sobre prisão de “André do Rap”, disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-out-13/fux-manda-plenario-decisao-prisao-andre-rap>, acesso em: 01 nov. 2020.

⁴⁰ A proposta consta no ofício 02/2020/GM, de 21 de outubro de 2020.

medida cautelar na ADI e na ADPF por decisão da maioria absoluta dos membros do STF. Como justificativa, argumentou-se que com a proposta se busca evitar liminares monocráticas para diminuir os danos à segurança jurídica. O projeto foi aprovado na CCJ da Câmara e, recebido no Senado – com nova numeração: PL nº 79, de 2018 – atualmente, o Projeto aguarda deliberação no plenário de Senado.

No 3º Relatório do projeto Supremo em Números⁴¹, constatou-se que o tempo médio decorrido entre o início do processo e a decisão liminar em geral – em todos os tipos de ação julgadas pelo tribunal – foi de 44 dias, no período de 1988 a 2013. Essa média, porém, apresentou variação de acordo com as classes processuais. Segundo a pesquisa, no caso das ADIs e ADPFs, a média seria de 150 dias e, das ADCs, 249 dias⁴². O relatório também constatou que o tempo que as liminares concedidas permaneceram vigentes é, em média, de 653 dias. Porém, ela também varia muito entre as classes processuais. Na Ação Rescisória, por exemplo, ela passa a ser de 6,2 anos. Nas ADIs, 6,1 anos⁴³.

A seguir, a fim de explorar as dimensões desse problema, apresentarei dados referentes às decisões liminares monocráticas nas ações do controle concentrado, coletados e analisados conforme procedimento metodológico descrito abaixo.

4. Liminares monocráticas no controle concentrado: novos diagnósticos

4.1. Metodologia

Todas as etapas metodológicas descritas abaixo referem-se a procedimentos de análise do banco de Mariano Silva⁴⁴ definidos em razão dos objetivos da presente pesquisa. Para identificar a distribuição das liminares monocráticas do controle concentrado em função do tempo, selecionei, primeiro, as ações que contaram com decisão liminar. Para isso, filtrei as ações que tiveram pedidos de tutela de urgência (pedidos liminares) deferidos e indeferidos no período e identifiquei, dentre elas, as que resultaram de decisões monocráticas. Assim, excluí as ações que não contaram com esse tipo de pedido e aquelas nas quais ele não foi apreciado – prejudicado em razão da inadmissibilidade da ação, ou por perda de objeto, por exemplo. Em segundo lugar,

⁴¹ FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar; CHAVES, Vitor. III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo. 2014.

⁴² *Ibid.*, p. 33

⁴³ *Ibid.*, p. 40.

⁴⁴ MARIANO SILVA, Jeferson. Jurisdição constitucional no Brasil (1966-2017). Banco de dados. Harvard Dataverse, 2018.

agrupei essas ações de acordo com o ano de publicação da decisão liminar. Esse procedimento foi aplicado exclusivamente para a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), já que ela representa 90% das ações do controle concentrado ajuizadas no tribunal, quantidade suficiente para evidenciar o padrão decisório do STF em relação aos pedidos de tutela de urgência do controle concentrado.

Para associar os resultados da fase anterior com explicações sobre a sua relação com o acervo do STF e a sua composição, identifiquei os períodos que representaram alterações significativas na quantidade de decisões monocráticas tomadas e decisões liminares proferidas monocraticamente. Com base nesses períodos, fiz buscas no site do STF para identificar a composição do tribunal nesses marcos temporais e as mudanças significativas no acervo associadas a eles (através dos dados divulgados na página do tribunal sobre estatísticas de movimentações processuais⁴⁵). Além disso, busquei relacioná-los com as alterações legislativas da época – principalmente da lei 9.868/99.

Os resultados dessa primeira fase também foram associados com a frequência de pedidos de tutela de urgência observada no período. A identificação das ações que contaram com este pedido foi feita a partir da seleção das ações que tiveram pedidos de tutela de urgência deferidos, indeferidos e prejudicados⁴⁶. Depois de identificá-las, as agrupei de acordo com o ano de ajuizamento, a fim de identificar se o aumento e/ou diminuição significativos de pedidos de tutela de urgência em determinado período coincidia com os períodos de alteração significativa na quantidade de decisões monocráticas proferidas e decisões liminares tomadas.

A fim de identificar as atrizes que mais foram destinatárias de liminares monocráticas, selecionei as ações que contaram com decisão liminar monocrática e as agrupei por tipo de autora. Para não analisar esses dados de forma isolada – o que, provavelmente, me levaria a conclusões equivocadas –, os comparei com os dados sobre as atrizes demandantes que mais apresentaram pedidos de tutela de urgência e com

45

Disponível em <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimentoProcessual>, acesso em 27 de jun. de 2020.

⁴⁶ Na classificação do banco, Mariano Silva considera como prejudicadas, na viável “Liminar_resultado”, aquelas ações que contaram com pedido liminar que não foi apreciado – pelo fato da ação ter sido extinta, por exemplo. Assim, dentre os resultados de julgamento classificados pelo autor, excluí apenas aquelas ações que constavam com “NA”, isto é, que não tiveram pedido liminar.

aquelas que mais deixaram de apresentar esses pedidos nas ações do controle concentrado.

Na terceira fase, para identificar as relatoras que majoritariamente proferiram decisões liminares monocráticas, selecionei as ações que tiveram pedidos liminares deferidos e indeferidos – excluí, portanto, as ações cujos pedidos liminares foram prejudicados e estão aguardando julgamento, e aquelas que não contaram com pedidos liminares. Com base nesse n, pude identificar o percentual de monocráticas por ministra dentre o total de pedidos de tutela de urgência que apreciou. Para relacionar esse dado com o período de recesso forense – no qual a presidente do tribunal é autorizada pelo regimento a decidir monocraticamente sobre pedidos liminares urgentes, “ad referendum” do plenário –, considerei a variável do banco referente à data da publicação da decisão e a comparei com os calendários anuais do tribunal – que especificam os períodos de recesso.

4.2 Liminares monocráticas em ADIs

4.2.1 – Distribuição das liminares monocráticas em ADIs ao longo do período de análise: os três períodos de padrões decisórios (1988-2003, 2003-2014, 2014-2017).

Entre 1988 a 2017, o STF recebeu 6.354 ações do controle concentrado. Destas, 5.779 foram ADIs, aproximadamente 90% do total de ações. Esse elevado percentual nos permite caracterizar a ADI como o principal instrumento do controle concentrado brasileiro. Por esse motivo, os resultados referentes a ela serão apresentados com um nível maior de detalhamento e serão objeto de análises pormenorizadas, conforme exposto a seguir.

No período analisado na presente pesquisa, foram apresentados 5.211 pedidos de tutela de urgência em ADIs. Desse total, 1.353 foram classificadas como “aguardando julgamento”, 1.244 foram deferidas, 619 indeferidas e 1.995 prejudicadas. Esse número se contrasta com o total de ADIs ajuizadas, que foi de 5.779. Ou seja, no período analisado, 568 ADIs não contaram com pedido de tutela de urgência.

Em relação à quantidade de monocráticas, do total de liminares deferidas e indeferidas (1.863 decisões), 214 foram decididas monocraticamente, aproximadamente 11,5% do total. Apesar desse percentual ser baixo, quando analisamos os anos finais do período (2014 a 2017), verificamos que a quantidade de decisões liminares diminuiu consideravelmente e que quase a totalidade delas passou a se dar monocraticamente –

com uma quantidade de liminares monocráticas (80 decisões) maior do que a dos quadriênios anteriores e correspondendo a aproximadamente 38% do total de pedidos de tutela de urgência apreciados monocraticamente em todo período.

Apesar dessa maior frequência nos últimos anos, a “monocratização” das liminares no controle concentrado não é um fenômeno novo. A primeira decisão liminar monocrática proferida no período pós 1988 e em sede de controle concentrado foi publicada em 20 de fevereiro de 1989. A decisão se deu nos autos da ADI nº 20, de relatoria do então ministro Carlos Madeira, e indeferiu o pedido de medida cautelar da autora, a CONEPE – Conselho Nacional de Entidades de Pesca⁴⁷. Depois dessa primeira decisão monocrática, a segunda foi publicada quase um ano depois, em 15 de janeiro de 1990. A decisão, que era de autoria do então ministro Sydney Sanches, relator da ação, deferiu a medida cautelar, e se deu nos autos da ADI 98, de autoria da Procuradoria Geral da República – PGR –, na qual impugnava artigos da Constituição Estadual do Mato Grosso⁴⁸. Poucos anos depois, em 1994, dez pedidos de tutela de urgência em ADI foram apreciados monocraticamente, representando um aumento no total de monocráticas que vinham sendo praticadas anualmente. Apesar desse número mais elevado, o percentual de monocráticas continuava baixo, principalmente pelo alto número de decisões liminares no período (128), e esse percentual só passou a aumentar no quadriênio final do período analisado (2014-2017), conforme disse anteriormente.

Para ilustrar o aumento das decisões liminares monocráticas em função do tempo (ano da decisão), a tabela abaixo mostra uma lista dos dez anos que contaram com mais decisões liminares monocráticas em ADIs e o percentual delas em relação ao total de decisões liminares do período.

Tabela 1 – Os dez anos que mais tiveram decisões liminares monocráticas em ADIs (1988-2017)

Ano da liminar	Total de liminares monocráticas	Total de decisões liminares	Porcentagem monocráticas
1994	10	128	7.81
1995	14	164	8.53
1997	18	138	13.04
1998	8	94	8.51

⁴⁷ A ação pedia a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Lei 2.467/88, de autoria do então presidente José Sarney, que criou taxas anuais para embarcações e para indústrias e armadores de pesca.

⁴⁸ Os dispositivos impugnados interferiam em garantias de membros do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, e criavam um órgão externo de controle às suas atividades.

Ano da liminar	Total de liminares monocráticas	Total de decisões liminares	Porcentagem monocráticas
2004	8	25	32
2013	8	14	57.14
2014	11	18	61.11
2015	18	26	69.23
2016	17	26	65.38
2017	34	34	100

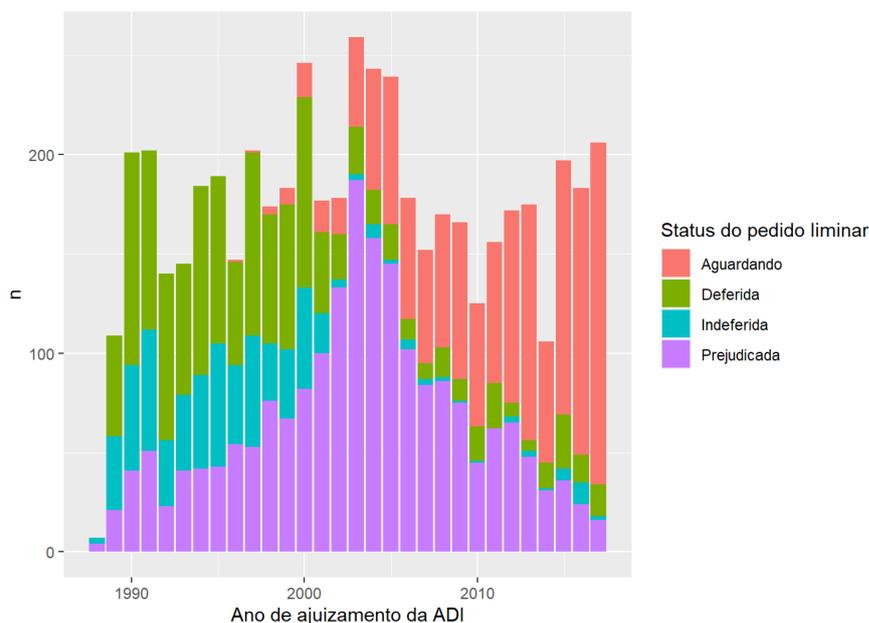
Fonte: elaborada pela autora a partir do banco de dados de Mariano Silva (2018)

Se olharmos apenas para a primeira e a quarta colunas da tabela, verificaremos que o percentual de liminares monocráticas aumentou consideravelmente a partir de 2014, sendo que o período de 2014-2016 coincide com a presidência do ministro Ricardo Lewandowski, e o de 2016-2017, com parte do biênio de presidência da ministra Cármen Lúcia. Porém, ao olhar para as outras colunas, podemos identificar que esse crescimento no percentual não se deu apenas por um aumento na quantidade de decisões liminares monocráticas proferidas em cada ano, mas também – e principalmente – por uma diminuição drástica na quantidade de decisões liminares proferidas por ano.

Para exemplificar essa conclusão, podemos focar nos anos de 2004 e 2013. Em ambos, o total de liminares monocráticas foi 8. Porém, o percentual no primeiro era de 32%, enquanto o do segundo era de 57%, já que o total de decisões liminares em 2004 foi 25 e, em 2013, 14. Isso me permite concluir, então, que: (i) no quadriênio de 2014-2017, a quantidade de decisões liminares monocráticas aumentou consideravelmente em relação aos anos anteriores; (ii) em um dado marco temporal – a ser especificado e contextualizado abaixo – houve uma diminuição significativa na quantidade de decisões liminares proferidas por ano pelo STF e no total de liminares em ADI apreciadas pelo Plenário do Tribunal, e ela se manteve no anos seguintes, nos permitindo identificar uma mudança no padrão decisório da corte em relação a esse tipo de pedido.

Ao ler essa conclusão, alguém poderia se perguntar se a diminuição na quantidade de decisões liminares está acompanhada de uma diminuição no número de pedidos de tutela de urgência apresentados no período. A figura 1 nos permite identificar que a quantidade destes pedidos nesse período não se difere tanto da quantidade de pedidos feitos no período anterior ao ano 2000 (e que tinha alta incidência de decisões liminares, conforme tabela 1).

Figura 1: Gráfico que representa o número de pedidos liminares feitos em ADI em função do ano de ajuizamento da ação e de acordo com o status do pedido liminar (1988-2017)



Fonte: elaborada pela autora a partir do banco de dados de Mariano Silva (2018).

Ao analisar a figura 1, podemos identificar que o marco temporal dessa mudança no padrão decisório foi o ano 2003. A partir dele, houve uma diminuição significativa na quantidade de pedidos de tutela de urgência apreciados (deferidos e indeferidos), acompanhado de um aumento considerável na quantidade de liminares que passaram a ter status de “aguardando julgamento”.

Ao contextualizar esse dado com as mudanças legislativas do período, verifiquei que essa alteração no comportamento decisório do STF está associada à aprovação da lei 9.868/99. Essa associação pode ser justificada pela mudança de rito de julgamentos de liminares em ADI e ADC, previsto pelo artigo 12 da lei 9.868/99⁴⁹, e pelo procedimento de apreciação de liminares, previsto no art. 10 da lei. Segundo este, pedidos de tutela de urgência nessas ações, salvo no período de recesso, serão concedidos pela maioria absoluta do tribunal após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado. O parágrafo 3º deste artigo prevê que o tribunal pode deferir o pedido em caso de excepcional urgência e o parágrafo 1º que a relatora, se julgar

⁴⁹ Art. 12. da lei 9.868/99: “Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação”.

indispensável, poderá ouvir a AGU e a PGR. Assim, com essa mudança, salvo excepcional urgência, a apreciação de pedidos de tutela de urgência nessas ações passou a ser condicionada à manifestação de outras instituições, o que posterga a análise do pedido – como o prazo curto que as instituições têm para se manifestar é impróprio, isto é, sem sanção em caso de descumprimento, é razoável esperar que não seja observado.

Segundo o artigo 12 da lei 9.868/99, a relatora, ao verificar relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, pode deixar de apreciar o pedido de tutela de urgência para remeter os autos diretamente para o Plenário – que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação, isto é, o órgão pode optar por não fazer tal julgamento e se restringir a apreciar o pedido liminar. Conforme constatado no III Relatório do Supremo em números⁵⁰, esse artigo vem sendo amplamente utilizado no STF e, apesar de ele prever a abreviação do rito de julgamento das ações do controle concentrado, as ações julgadas por esse rito têm demorado tanto quanto as que não tramitam sob ele.

Nesse relatório, constataram que o rito foi adotado em 1.672 ADIs, de 1999 a 2013. Como a minha análise se estendeu até o ano de 2017, é possível que parte dessas ações já tivesse sido julgada até o final de 2017 – e o pedido de tutela de urgência prejudicado em razão da decisão de mérito. Isso justificaria o fato desse total apontado pelo relatório ser maior do que o total – 1.353 – de pedidos de tutela de urgência em ADIs que continuavam aguardando julgamento até o final de 2017.

De toda forma, outro fator que também pode estar associado ao aumento no status de “aguardando julgamento”, é o surgimento de uma nova vaga no tribunal – já que impõe a troca de relatora –, e que passou a ser mais frequente no tribunal depois de 2003: nos governos de Lula, com 8 vacâncias de 2003 a 2010; de Dilma, com 5 vacâncias de 2011 a 2016; e de Temer, com 1 vacância de 2016 a 2018.

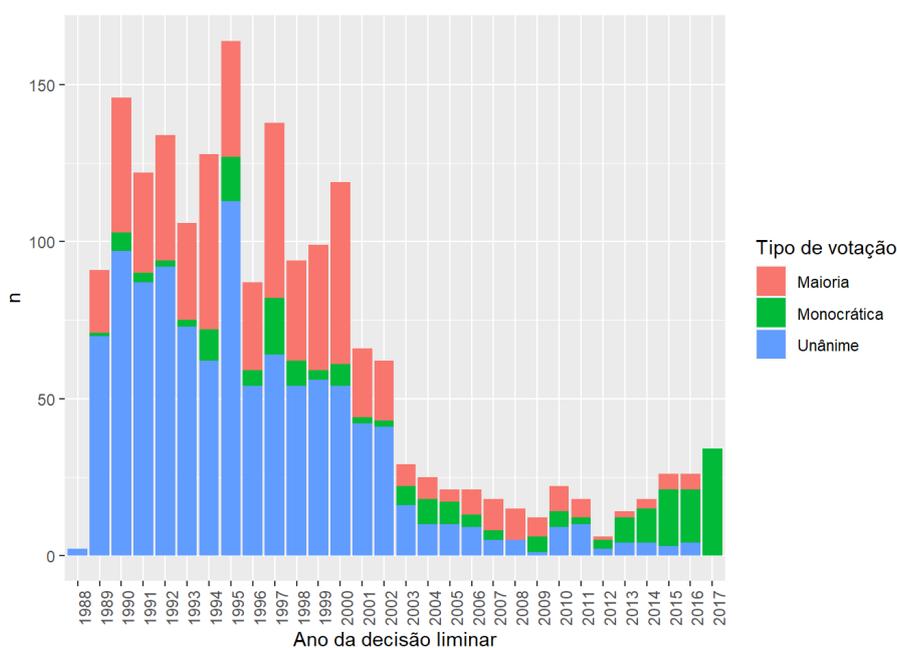
Além disso, se a ação tiver contado com a alteração para o rito do art. 12 da lei 9.868/99, ou se a relatora tiver remetido os autos para o Plenário para que o pedido seja apreciado pelo colegiado, a demora no julgamento pode ser associada ao atraso para inclusão do feito na pauta de julgamento.

⁵⁰ FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar; CHAVES, Vitor. III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo, 2014, pp. 53-66.

O rito do art. 12 da lei 9.868/99, assim como uma eventual demora da relatora para apreciar o pedido de tutela de urgência que tramita sobre o rito ordinário de ADIs, pode representar também um mecanismo para ela se eximir da apreciação desses pedidos e dos custos que podem ser associados ao julgamento liminar monocrático.

Reduzindo o escopo da tabela 1, a figura 2 nos mostra a quantidade de decisões liminares em cada ano do período analisado. Em confluência com as análises feitas anteriormente, podemos verificar que, a partir de 2002, o percentual de liminares monocráticas em ADIs passou a se tornar cada vez maior, acompanhado de uma redução na quantidade de liminares decididas. Ou seja, boa parte das liminares em ADIs não são julgadas contemporaneamente à data de ajuizamento da ação e, quando o são, isso tem acontecido, na maioria das ações, através de decisões monocráticas.

Figura 2: Quantidade de decisões liminares por ano e de acordo com o tipo de votação (1988-2017).



Fonte: elaborada pela autora a partir do banco de dados de Mariano Silva (2018).

O gráfico também mostra que, no período anterior a 2002, em que o STF mais julgava liminares, a maior parte delas era julgada pelo Plenário e por votação unânime, evidenciando uma ampla formação de consensos no julgamento desse tipo de pedido.

Sobre essa mudança no padrão decisório, além da explicação relacionada à mudança de rito no processamento de liminares em ADI, ao comparar esse período com

o acervo do tribunal⁵¹, identifiquei outro marco de alteração significativa: em 2000, o tribunal recebeu quase o dobro de ações do que nos anos anteriores, com 105.307 novas ações. Esse número continuou aumentando em 2001 e 2002, teve redução entre 2003 e 2005, e depois voltou a aumentar, oscilando em alguns períodos. Um elevado aumento no acervo, por mais que seja referente a ações a serem julgadas nas turmas, pode estar associado a uma diminuição na quantidade de liminares apreciadas, já que esse aumento prejudica a capacidade decisória do tribunal – a quantidade de decisões que cada ministra consegue proferir em um determinado período.

Esse marco temporal de alteração no padrão decisório também pode ser associado à mudança na composição da corte que ocorreu em 2003, a partir de três nomeações do ex-presidente Lula⁵², e que deu origem ao quarto período da jurisdição constitucional (2003 a 2007)⁵³, marco também de mudanças nos blocos decisórios da corte⁵⁴. Essa mudança também merece destaque se considerarmos que os ministros que se aposentaram em 2003, Moreira Alves, Sydney Sanches e Ilmar Galvão, junto de Néri da Silva (aposentadoria em 2002) e Carlos Velloso (aposentadoria em 2006), se destacaram por terem sido os relatores que enviaram um maior volume de pedidos de tutela de urgência para serem julgados pelo Plenário, conforme figuras 6 e 7 abaixo. Assim, tinham um papel importante na manutenção do padrão decisório anterior a 2003.

A análise dos dados apresentados anteriores nos permite identificar três padrões decisórios distintos da corte em relação aos pedidos de tutela de urgência, que se distribuíram através de períodos específicos:

O primeiro período, de 1988 a 2003, que concentrou ministros indicados pelos militares e por Sarney, e ministras indicadas por Fernando Henrique Cardoso⁵⁵, evidencia um padrão decisório colegiado – já que eram raras as decisões monocráticas –, consensual

⁵¹ Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimentoProcessual>>, acesso em 28 de jun. de 2020.

⁵² No ano de 2003, com a cumulação das aposentadorias de Moreira Alves, Sydney Sanches e Ilmar Galvão, Lula indicou três novos ministros para a corte: Ayres Britto, Joaquim Barbosa e Cezar Peluso.

⁵³ O conceito de períodos da jurisdição constitucional é desenvolvido por Mariano Silva. Para o autor, um período corresponde ao intervalo temporal em que não ocorrem renovações superiores a um terço da composição de um tribunal constitucional. Assim, de 1988 a 2017, ele identificou seis períodos na jurisdição constitucional brasileira. Cf. MARIANO SILVA, Mapeando o Supremo: As posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012-2017).2018, pp. 40-42.

⁵⁴ OLIVEIRA, Fabiana. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: como votam seus ministros. 2018.

⁵⁵ Nesse período, com a nomeação de Ellen Gracie, o STF passou, pela primeira vez, a ser composto por uma mulher.

e de apreciação dos pedidos de tutela de urgência em ADIs contemporaneamente à propositura da ação.

Com a aposentadoria de três ministros desse período, as novas nomeações de Lula e a aprovação de lei regulamentando o rito das ADIs, iniciou-se um segundo período (2003-2014), caracterizado por um padrão decisório também colegiado – já que não houve aumento considerável das liminares monocráticas – e definido por uma prática compartilhada (e dominante) das ministras no sentido de não decidirem os pedidos de tutela de urgência dessas ações contemporaneamente à sua propositura, com adoção do rito do art. 12 da lei 9.868/99, ou omissão na apreciação deles e/ou postergação da análise deles para receber manifestações prévias da instituição da qual elaborou a lei, da AGU e da PGR (art. 10 da lei 9.868/99).

Com o início da presidência de Ricardo Lewandowski (2014-2016), a aposentadoria de Joaquim Barbosa e Ayres Britto, e as nomeações de Edson Fachin e Roberto Barroso para essas vagas, iniciou-se o terceiro período (2014-2017) de padrão decisório em relação aos pedidos de tutela de urgência em ADIs. Nele, o tribunal manteve o padrão decisório anterior de não decidir esses pedidos de modo contemporâneo, mas passou a decidir monocraticamente o pequeno n de pedidos que são apreciados contemporaneamente, com uma redução do papel do plenário nesses casos. No item 4.2.3, retomarei essa discussão ao papel das presidentes e relatoras na definição deste padrão distinto.

4.2.2 Atrizes demandantes de liminares em ADIs

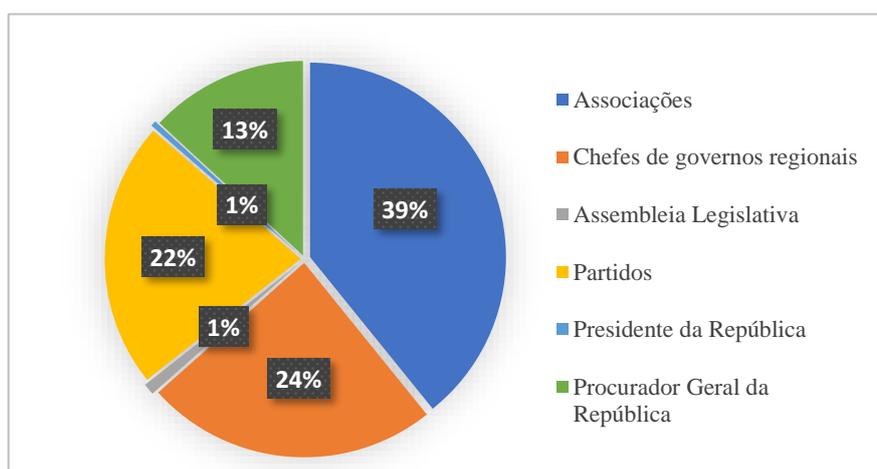
As principais atrizes demandantes de pedidos de tutela de urgência em ações constitucionais não se diferem tanto das principais autoras de ADIs⁵⁶ e das que mais tiveram esses pedidos apreciados monocraticamente - isto é, as categorias de autoras que mais ajuízam ADIs coincidem com as que mais ajuízam pedidos liminares e que têm alguns deles apreciados monocraticamente. Considerando essas semelhanças, a figura 3 representa o percentual de pedidos liminares apreciados monocraticamente por categoria de autora de ADI. Ela nos mostra, então, como é a distribuição, de acordo com essa

⁵⁶ Essa conclusão foi formulada a partir da seguinte classificação de autoras – considerando a classificação do banco de dados de Mariano Silva (2018): Associações, chefes de governos regionais, Assembleias Legislativas (que, no banco, são categorizadas como Parlamentos regionais), Partidos, Presidente da República e Procuradora Geral da República.

categoria, dos pedidos liminares que não ficaram no grande montante daqueles que “aguardam julgamento” e foram apreciados monocraticamente.

As associações (Conselho Federal da OAB, confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional), que contaram com 39% das decisões liminares monocráticas do período, foram responsáveis por ajuizar 36% das ADIs e 37% dos pedidos de tutela de urgência. As chefes de governos regionais (governadoras) apresentaram 23% dos pedidos de tutela de urgência e ajuizaram 22% das ADIs. Os partidos políticos foram responsáveis por 17% das ADIs e por igual percentual de pedidos de tutela de urgência. A Procuradora Geral da República ajuizou 21% das ADIs e 19,60% desses pedidos.

Figura 3: percentual de pedidos liminares apreciados monocraticamente (1988-2013), de acordo com suas autoras.



Fonte: elaborada pela autora a partir do banco de dados de Mariano Silva (2018).

Um dado que merece destaque é em relação às autoras que deixaram de apresentar pedido de tutela de urgência nas ADIs, dado que representam 568 ações – um número pequeno se comparado ao total de ações, o que desperta indagação sobre o porquê das autoras legitimadas terem esse comportamento desviante do padrão. Dentre essas, a autora que mais deixou de apresentar pedidos de tutela de urgência foi a Procuradora Geral da República – PGR. Do total de 1.223 ADIs ajuizadas por ela, 16,70% – equivalente a 204 ações – não contaram com esse pedido. Esse percentual é consideravelmente maior do que os das demais principais demandantes. As associações, que ajuizaram 2.091 ADIs, deixaram de apresentar pedido de tutela de urgência em apenas 6,75% delas – 141 ações. Os partidos, do total de 987, não apresentaram esse

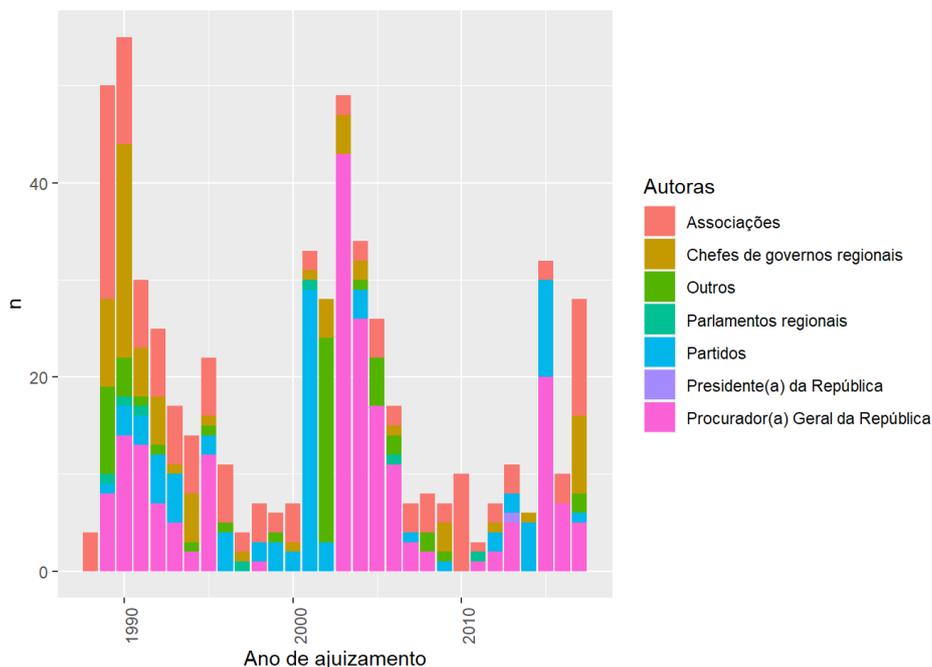
pedido em 8,80% das ações – correspondente a 87 – que ajuizaram. Por fim, as chefes de governo regional foram responsáveis por 1.259 ADIs, e não o apresentaram em 6% delas (75 ações).

Para ilustrar isso, a figura 5 representa as autoras que deixaram de ajuizar pedido de tutela de urgência, de acordo com o ano de ajuizamento da ação. Ela nos permite analisar a distribuição dessas ADIs sem pedido de tutela de urgência ao longo do período analisado e a destacar a PGR como principal demandante que, em vários anos, optou por não apresentar esse pedido.

A figura também nos permite identificar que essa opção da PGR se deu principalmente em 3 períodos: 1989 a 1995, 2003 a 2008, e 2013 a 2017. Associando esses períodos com os mandatos na PGR, identifiquei que: (i) durante o primeiro, o PGR era Aristides Alvarenga, que exerceu seu mandato de junho de 1989 a junho de 1995, e foi nomeado durante o governo Sarney (1985 a 1990); (ii) o segundo período coincide com o início do mandato de Cláudio Fonteles, nomeado no início do governo Lula, e com o período de mandato (2005 a 2009) do seu sucessor, Antônio Barros Souza – também nomeado por Lula; e (iii) o último período coincide com o tempo de mandato de Rodrigo Janot, indicado pela ex-presidenta Dilma, e teve o seu ápice em 2016, ano do “impeachment” da presidenta.

Essa associação entre os períodos que a PGR mais deixa de apresentar pedidos de tutela de urgência em ADIs e o tempo de mandato de procuradores-gerais específicos, pode servir de indícios de um padrão de litigância estratégica da instituição, algo que pode ser melhor explorado em agendas de pesquisa sobre o tema.

Figura 5: Autoras de ADIs que não apresentaram pedido liminar



Fonte: elaborada pela autora a partir do banco de dados de Mariano Silva (2018).

4.2.3 Relatoras

No período analisado, 33 pessoas exerceram o cargo de ministra do STF, o que me permite afirmar que o tribunal possuiu várias composições ao longo desses quase 30 anos, com diferentes padrões decisórios. Nos resta saber, então, o padrão decisório de cada uma dessas ministras em relação ao julgamento dos pedidos de tutela de urgência apresentados em ADI. Isso implica analisar como cada uma decidiu os pedidos dos quais foi relatora, ou que apreciou em período de recesso, enquanto presidente do tribunal.

Nesse sentido, a figura 6 nos mostra a porcentagem de liminares monocráticas proferidas em ADIs por cada ministra do STF. A partir dela, podemos identificar que a maioria ministras atuais, em mais de 50% das decisões liminares que proferiram nessas ações, decidiram monocraticamente.

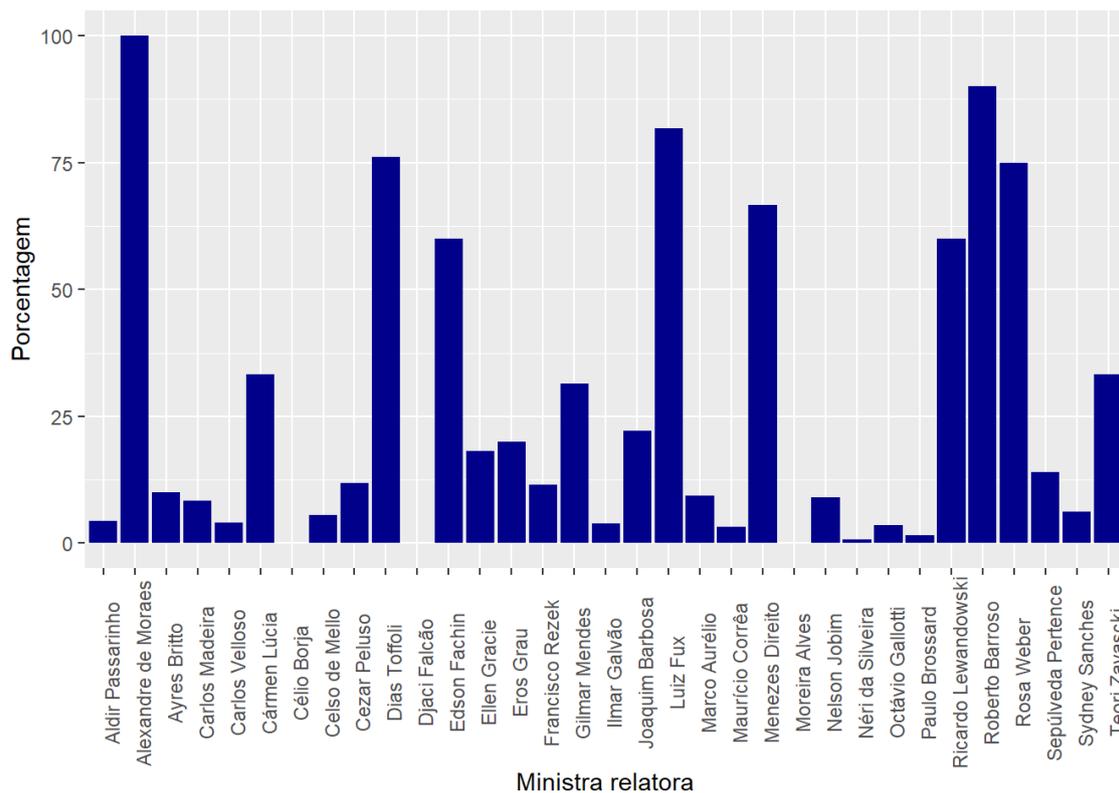


Figura 6: Porcentagem de liminares monocráticas em ADIs, por relatora. **Fonte:** elaborada pela autora a partir do banco de dados de Mariano Silva (2018).

A fim de evitar falsas conclusões sobre o padrão decisório das ministras, a figura 7 representa a quantidade de decisões liminares por relatora e de acordo com o tipo de votação – monocrática, por maioria ou unânime (ambas plenárias). Esse gráfico se torna importante pelo fato de, em alguns casos – como o das porcentagens atribuídas aos Ministros Alexandre de Moraes e Menezes Direito –, apesar da porcentagem de monocráticas por ministra ser muito elevada, o total de pedidos de tutela de urgência apreciados por ela foi baixo (nos exemplos de Moraes e Direito, o total de pedidos julgados foi 11 e 3, respectivamente).

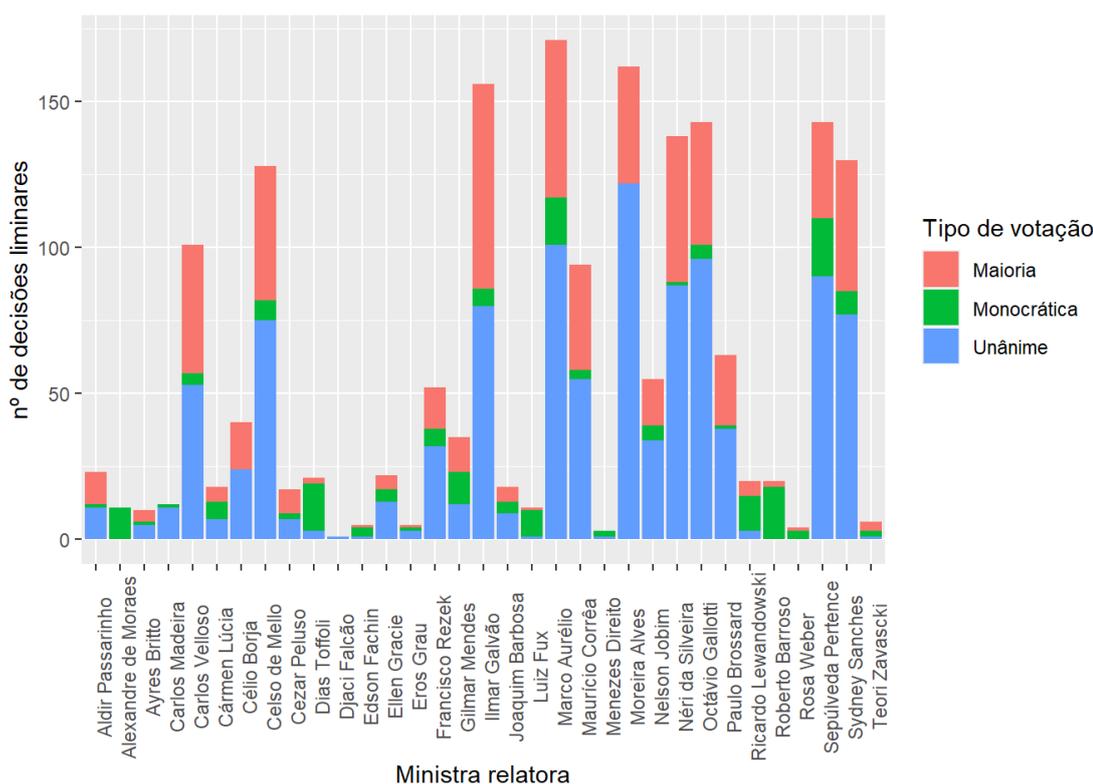


Figura 7: Porcentagem de liminares monocráticas em ADIs, por relatora. **Fonte:** elaborada pela autora a partir do banco de dados de Mariano Silva (2018).

A análise desses gráficos corrobora a ideia desenvolvida anteriormente em relação às características do terceiro período (2014-2017) de padrão decisório da corte em relação aos pedidos de tutela de urgência dessas ações. Com exceção de Fachin, que foi nomeado em 2015, Barroso (nomeado em junho de 2013, com 18 decisões liminares monocráticas até 2017) e Alexandre de Moraes (nomeado em 2017, com 11 decisões liminares monocráticas em um período inferior a 12 meses), em poucos anos de STF, decidiram monocraticamente mais pedidos de tutela de urgência em ADIs do que os ministros mais antigos da corte, como Celso de Mello (7 liminares monocráticas de 1989 a 2017), Gilmar Mendes (11 liminares monocráticas de 2002 a 2017) e Cármen Lúcia (6 liminares monocráticas de 2006 a 2017) em todos os seus anos de corte – e que, inclusive, já foram presidentes da corte, condição que lhes concede autorização regimental para apreciar pedidos de tutela de urgência no período de recesso.

Mesmo em relação a essas ministras que estão há muitos anos no cargo, alguns, durante esse terceiro período de padrão decisório, apresentaram uma mudança na frequência de pedidos liminares em ADIs apreciados monocraticamente. Gilmar Mendes,

por exemplo, chegou a ficar nove anos sem apreciar monocraticamente pedidos de tutela de urgência em ADI, voltando a publicar uma⁵⁷ decisão liminar monocrática em 2016 e seis⁵⁸ em 2017. Toffoli (16 liminares monocráticas em ADIs de 2009 a 2017), que não proferia esse tipo de decisão em ADIs de sua relatoria desde 2010, proferiu uma⁵⁹ em 2014, oito⁶⁰ em 2015, uma⁶¹ em 2016 e duas⁶² em 2017.

Além desse aumento na frequência de decisões liminares monocráticas em ADIs por alguns ministros e da grande quantidade de monocráticas que Barroso e Moraes proferiram em pouco tempo de tribunal, esse terceiro período também foi marcado por uma maior quantidade de pedidos de tutela de urgência em ADIs apreciados pela presidência em período de recesso. Nos três períodos analisados, que contaram com 18 presidências, aproximadamente 33% desses pedidos foram apreciados em período de recesso pela presidente ou vice-presidente (enquanto presidente interina). As presidências que mais apreciaram esse tipo de pedido durante o recesso foram as do terceiro período, com a de Ricardo Lewandowski (do total de 12 decisões liminares monocráticas, 8 foram como presidente e em período de recesso) e de Cármen Lúcia (das suas 6 liminares, 5 foram enquanto presidente e no recesso). Assim, esse terceiro período também foi marcado por mais pedidos de tutela de urgência sendo apreciados pela presidência do tribunal durante recesso, *ad referendum* do plenário – o que tem previsão regimental, conforme explicado anteriormente.

Por fim, os dados nos permitem concluir que esse último período foi marcado uma tendência, compartilhada entre a maioria das ministras atuais de, ao decidir apreciar um pedido liminar do controle concentrado (e, logo, de retirá-lo da grande “pilha” de pedidos de tutela de urgência que aguardam julgamento), tomar a decisão correspondente monocraticamente. Mesmo com esse comportamento, como há muitas ações com o *status* de “aguardando julgamento” – quantia mais de 6 vezes maior do que a do total de liminares monocráticas do período – o padrão decisório do tribunal em relação a esses pedidos não pode ser reduzido à monocratização. Pelo contrário, pois se há uma aplicação dominante do art.12 da lei 9.868/99, isso significa que há uma prática compartilhada de

⁵⁷ ADI 5.513.

⁵⁸ ADIs 5.072, 5.125, 5.640, 5.682, 5.807 e 5.838.

⁵⁹ ADI 5.108.

⁶⁰ ADIs 4.426, 5.111, 5.253, 5.327, 5.415, 5.420, 5.423 e 5.432.

⁶¹ ADI 5.464.

⁶² ADIs 5.653 e 5.852.

transferir para o Plenário a responsabilidade de decidir sobre o pedido de tutela de urgência correspondente.

5. CONCLUSÕES

Neste artigo, meu objetivo foi identificar (i) a distribuição das liminares monocráticas em ADIs ao longo dos anos; (ii) eventuais explicações para as variações dessas decisões no tempo, e (iii) se há atrizes e ministras associadas a essas variações.

Os resultados apresentados me permitiram identificar três períodos no padrão decisório do STF referentes a pedidos de tutela de urgência em ADIs: a) 1988 a 2003, b) 2003 a 2014 e c) 2014 a 2017.

O primeiro período, cujas composições foram integradas por ministros indicados pelos militares e por Sarney, e ministras indicadas por Fernando Henrique Cardoso⁶³, pode ser caracterizado por um padrão decisório colegiado em relação aos pedidos de tutela de urgência em ADIs. Nele, eram raras as decisões monocráticas e esses pedidos eram imediatamente enviados ao plenário e apreciados contemporaneamente à propositura da ação. No plenário, as decisões correspondentes eram majoritariamente consensuais. Portanto, foi um período com maiores incentivos para que as autoras de ADIs mobilizassem as estratégias de suas litigâncias ao redor de pedidos de tutela de urgência – já que ele seria apreciado em pouco tempo e pelo Plenário – podendo isso já corresponder a uma sinalização da corte em relação às suas preferências sobre o tema e a uma possível vitória ou derrota no julgamento final da ação.

O segundo período teve seu início marcado por mudanças significativas na composição do tribunal. Em 2003, Moreira Alves, Sydney Sanches e Ilmar Galvão se aposentaram do tribunal, ministros que junto de Néri da Silva (aposentadoria em 2002) e Carlos Velloso (aposentadoria em 2006), se destacaram por terem sido os relatores que enviaram um maior volume de pedidos de tutela de urgência para serem julgados pelo plenário. Essas vagas resultaram em três nomeações do ex-presidente Lula, e as composições desse período foram integradas por ministros nomeados exclusivamente por

⁶³ Nesse período, com a nomeação de Ellen Gracie, o STF passou, pela primeira vez, a ser composto por uma mulher.

ele. Os ministros desse tribunal, no início desse período, tinham que se adaptar não só à nova composição, mas também às alterações normativas ao processamento e julgamento de ADIs – lei 9.868/99 – e a um tribunal que recebia uma quantidade maior de ações do que nos anos anteriores. Em relação julgamento de pedidos de tutela de urgência em ADI, esse novo período foi caracterizado por um padrão decisório determinado por uma prática compartilhada (e dominante) das ministras no sentido de não decidirem os pedidos de tutela de urgência dessas ações contemporaneamente à sua propositura.

Essa prática pode ser associada às mudanças trazidas pelo art. 12 da lei 9.868/99 – que prevê a possibilidade de adoção de um rito abreviado no julgamento de ADIs, com a imediata conclusão dos autos para julgamento pelo plenário, e pelo art. 10 da lei – que condiciona a apreciação de pedidos de tutela de urgência a manifestações da instituição que elaborou a lei, e autoriza a relatora a condicioná-lo também a pareceres da AGU e da PGR. Em relação à quantidade minoritária de pedidos de tutela de urgência que foram julgados, já que não houve aumento considerável das decisões monocráticas nesse período, a apreciação deles continuou revelando um padrão decisório colegiado – nem tão consensual como o anterior, principalmente nos anos finais do período.

Por fim, o terceiro período delimitado começa com o início da presidência de Ricardo Lewandowski (2014-2016), a aposentadoria de Joaquim Barbosa e Ayres Britto, e as nomeações de Edson Fachin e Roberto Barroso para essas vagas. Foram as presidências de Lewandowski e Cármen Lúcia, ambas nesse período, as que mais apreciaram pedidos de tutela de urgência em ADIs durante o recesso forense – a partir de decisão monocrática da presidência, *ad referendum* do plenário. Além disso, o período também contou com uma mudança na frequência de decisões liminares monocráticas por ministra. Barroso e Alexandre de Moraes (nomeado no último ano do período) não só foram os ministros que mais proferiram esse tipo de decisão monocrática no período, mas também os que, em poucos anos de tribunal, proferiram mais decisões monocráticas do que as demais ministras que ocupam a corte há muitos anos. Nesse período também, ministros como Gilmar Mendes e Dias Toffoli, que há muitos anos não apreciavam monocraticamente esse tipo de pedido de tutela de urgência, voltaram a fazê-lo com maior frequência. Assim, a mudança que difere esse período do anterior é que nele a maioria das ministras passou a decidir monocraticamente o pequeno n de pedidos que são apreciados contemporaneamente à sua propositura, com uma redução do papel do plenário nesses casos. Apesar disso, essas decisões monocráticas continuaram

representando uma quantidade muito inferior em relação ao total de pedidos, pois esse período também foi marcado por uma manutenção do padrão decisório dominante anterior de não decidir a maioria desses pedidos de modo contemporâneo, com adoção do rito abreviado, e/ou exigência de manifestação prévia das partes, ou omissão da relatora na apreciação do pedido.

Em relação às atrizes demandantes de pedidos liminares em ações do controle concentrado ao longo desses três períodos, podemos concluir que elas não se diferem tanto das autoras das ações. A diferença que se destacou foi em relação às principais atrizes que deixaram de apresentar pedidos liminares. Na maioria dos anos, a Procuradoria Geral da República deixou de apresentá-los e os períodos nos quais esse comportamento foi dominante (dentre as ações que não contaram com pedido liminar) coincidem com mandatos específicos de ex procuradores gerais da instituição. Isso pode estar associado à atuação estratégica da PGR perante o tribunal e abre um novo tema de pesquisa.

No início deste artigo, dediquei um tópico à pergunta de se há um comportamento decisório individualizado no STF, e apresentei dois grupos de literatura que se dedicaram a pesquisar as dinâmicas decisórias da corte. Um traz conclusões referentes a “ministrocracia”, excesso de poderes individuais, onze ilhas, tribunal de solistas e tribunal não deliberativo. O outro, a um tribunal consensual, que se agrupa em coalizões e panelinhas, e que tem uma atuação predominantemente colegiada. Se supuséssemos que as conclusões do primeiro grupo se aplicam aos pedidos liminares em ADIs, poderíamos esperar um comportamento decisório de predominância de decisões monocráticas e com um papel coadjuvante do Plenário. Porém, os resultados ora apresentados mostraram que as decisões monocráticas referentes a esses pedidos foram minoritárias na maioria dos anos analisados e que, no período que passaram a ser majoritárias, se comparadas com o total de pedidos apresentados (incluindo, portanto, os que aguardam julgamento), continuaram representando uma quantidade pequena – que não é suficiente para caracterizar o padrão decisório em relação a esses pedidos como “monocratizado”. O padrão decisório dominante, por outro lado, tem sido no sentido de decidir não decidir, com a transferência da responsabilidade pela decisão correspondente da ministra individual para o Plenário – que passa a assumir um papel central. Como isso representa uma prática compartilhada entre as ministras, uma coordenação no seu comportamento decisório e uma transferência de responsabilidade ao Plenário, se aproxima mais da

imagem de STF delineada pelo segundo grupo da literatura. Portanto, corrobora para conclusões no sentido de que o padrão decisório dominante no tribunal não é “monocratizado”, que prioriza a manifestação do Plenário sobre questões substantivas – não procedimentais ou de mero expediente – e no qual há uma atuação coletivizada e coordenada entre as ministras – inclusive no sentido de decidir autoconter ou não seus poderes individuais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério B. *Cortes Constitucionais*. In: Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Fernando Filgueiras, Juarez Guimarães, Heloisa Starling. (Org.). *Dimensões Políticas da Justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 195-206, 2013.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. *Novos estud. CEBRAP* [online], vol.37, n.1, pp.13-32, 2018. ISSN 0101-3300. <http://dx.doi.org/10.25091/s01013300201800010003>;

_____; HARTMANN, Ivar Alberto. A monocratização do STF. *JOTA*, 2014. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-monocratizacao-do-stf-03082015>. Acesso em 20 set. 2020.

_____; RIBEIRO, Leandro Molhano. *O Supremo Individual: Mecanismos de Atuação Direta dos Ministros sobre o Processo Político*. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, v. 46, pp. 121–155, 2015;

HARTMANN, Ivar; FERREIRA, Lívia. *Ao relator tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo*. *R. Opin. Jur.*, Fortaleza, ano 13, n. 17, p.268-283, jan./dez. 2015.

MARIANO SILVA, Jeferson. *Jurisdição constitucional no Brasil (1966-2017)*. Banco de dados. Harvard Dataverse. 2018. <https://doi.org/10.7910/DVN/WWPYNC>

_____; *Mapeando o Supremo: As posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012-2017)*. *Novos Estudos, CEBRAP, SÃO PAULO*, v. 37, n01, jan-abr.2018, pp. 35-54.

MAUAD, Giovana. *O Supremo Tribunal Federal e as decisões monocráticas – uma análise crítica sobre a colegialidade*. Monografia. Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público. 2019.

MENDES, Conrado Hübner. *Constitutional courts and deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

_____. *O Projeto de uma Corte Deliberativa*. In: VOJVODIC, Adriana; PINTO, Henrique Motta; GORZONI, Paula; et al (Orgs.). *Jurisdição constitucional no Brasil*. São

Paulo, SP: Sociedade Brasileira de Direito Público- SBDP : Malheiros Editores : Fundação Getulio Vargas, Direito GV, 2012, p. 53–74.

NETO, José Mário Wanderley Gomes; LIMA, Flávia Danielle Santiago. *Das 11 ilhas ao centro do arquipélago: os superpoderes do Presidente do STF durante o recesso judicial e férias*. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, nº 2, 2018 p.740-756

OLIVEIRA, Fabiana. *Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: como votam seus ministros*. Marona, Marjorie Corrêa; Del Río, Andrés (orgs.). *Justiça no Brasil à margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes Editores: 251-274, 2018.

_____. *Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e ‘panelinhas’*. Revista de Sociologia e Política, v. 20, n. 44, pp. 139–153, 2012.

_____. *Quando a corte se divide: coalizões majoritárias mínimas no Supremo Tribunal Federal*. Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 3, p. 1863-1908, 2017.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Deciding Without Deliberating*. International Journal of Constitutional Law, v. 11, n. 3, p. 557–584, 2013; <http://dx.doi.org/10.1093/icon/mot019>.

_____. *De quem divergem os divergentes: Os Votos vencidos no Supremo Tribunal Federal*. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 47, p. 205-225, jul/dez 2015.

Sweet, Alec Stone. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Taylor, Matthew. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2008.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. Revista Direito GV, v. 4, n. 2, pp. 441– 463, 2008; <http://dx.doi.org/10.1590/s1808-24322008000200005>.