



Giovanna Perez Mauad

**O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E AS DECISÕES
MONOCRÁTICAS**

Uma análise crítica sobre a colegialidade

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob a orientação da
Mestranda Luíza Pavan
Ferraro.**

SÃO PAULO

2019

Resumo: A monografia aborda uma questão que, atualmente, ocupa cada vez mais espaço na discussão constitucional brasileira: o emprego das decisões monocráticas pelo STF. Não raro a produção acadêmica sobre o tema volta-se à árduas críticas deste instituto e, paralelamente, a mídia propaga decisões emblemáticas, generalizando a lógica de todo um instrumento a casos específicos. Neste sentido, me propus a testar empiricamente essas críticas por meio de uma análise exploratória das decisões monocráticas, em sede de controle concentrado, no ano de 2018. Para tanto, criei um método de observação próprio para levantar e organizar dados encontrados a fim de classificar as decisões e, em seguida, extrair delas as tendências decisórias do Tribunal.

Como resultado, conclui que, na realidade, as decisões monocráticas vêm sendo empregadas como instrumento de mera verificação de admissibilidade das decisões, em sede de controle concentrado e, quando muito, como instrumentos de concretização de garantias do relator legalmente resguardadas.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; decisão monocrática; controle concentrado de constitucionalidade; colegialidade;

*Será que apenas os hermetismos pascoais
Os tons, os mil tons, seus sons e seus dons geniais
Nos salvam, nos salvarão dessas trevas
E nada mais?*

Caetano Veloso, *Podres Poderes*.

Agradecimentos

Antes de apresentar o trabalho aqui proposto, gostaria de tomar essas singelas linhas para agradecer a todos aqueles que, de maneiras e graus distintos, me auxiliaram no desenvolvimento desta monografia.

Gostaria de agradecer, primeiramente, à minha família. Agradeço aos meus pais, Sérgio e Lenita, que constantemente me presenteiam com oportunidades e me apoiam em todas as minhas decisões e indecisões. À minha irmã e melhor amiga, Júlia, que diariamente me ensina a ser a melhor versão de mim. Aos meus avós, Milton e Mara, sempre radiantes pelas minhas conquistas e Augusto e Lídia (*in memoriam*), que certamente estariam muito orgulhosos nesse momento. Sem o amor de todos vocês eu não seria metade do que sou hoje.

Agradeço aos meus colegas da PUC pelo apoio durante todo o processo de pesquisa e por cada intervalo preenchido por momentos de descontração e desabafo. Agradeço também às amigadas para além do curso de Direito, amigas e amigos tão especiais e queridos, por genuinamente torcerem por mim. E, principalmente, agradeço ao Bruno, meu colega, amigo e companheiro de vida, por todo o carinho e cuidado que teve por mim ao longo dessa jornada.

Não poderia deixar de agradecer à minha orientadora, Luiza, não só pela indispensável ajuda ao longo deste semestre, mas por toda a paciência e disponibilidade. Obrigada, Lu, por gentilmente compartilhar comigo sua experiência de pesquisadora e, mais do que isso, fazer com que eu me apaixonasse pela arte da pesquisa. Agradeço também à minha tutora, Olívia, pelos valiosos conselhos dados na elaboração do projeto que deu ensejo à esta monografia.

Agradeço imensamente à Ana Laura Barbosa, que, muito mais que arguidora na banca desta monografia, foi também uma fonte de inspiração pessoal e profissional ao longo de todo o processo de pesquisa. Tenha certeza que extrairei o máximo das suas críticas e confortantes elogios. Obrigada!

Aos colegas da Escola de Formação, meu agradecimento é quase que inexprimível. Obrigada por representarem, cada qual com sua essência e individualidade, a perfeita tradução de um coletivo solidário. E obrigada por se tornarem, antes mesmo que eu me desse conta, verdadeiros amigos e amigas cujas vidas e conquistas espero poder acompanhar daqui para frente.

Por fim, agradeço imensamente à Escola de Formação Pública e aos diversos professores e professoras de 2019, em especial à toda a equipe de Coordenação - inesquecíveis Mari, Ana e Yasser -, pela oportunidade de dar vida e forma à esta pesquisa. Obrigada por proporcionarem, turma após turma, um inigualável ambiente de leveza, respeito, troca de experiências e, acima de tudo, de aprendizados para além do mundo jurídico.

Abreviaturas

STF - Supremo Tribunal Federal

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADO - Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito fundamental

CF - Constituição Federal

CPC - Código de Processo Civil

RISTF - Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal

Min.- Ministro

OAB- Ordem dos Advogados do Brasil

PEC- Proposta de Emenda à Constituição

PGR – Procurador Geral da República

SBDP- Sociedade Brasileira de Direito Público

art. - Artigo

p. - página

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. DECISÕES MONOCRÁTICAS E A COLEGIALIDADE: percepções iniciais	13
2.1 As decisões monocráticas aos olhos dos outros	16
2.2 Previsão legal	18
2.3 A resposta legislativa às decisões monocráticas	21
3. METODOLOGIA	24
3.1 Teorização fundamentada nos dados como método de pesquisa	24
3.2 Recorte Temporal e temático.....	26
3.3 Percurso para obtenção de dados	27
3.4 Critério de relevância para a classificação	29
4. ANÁLISE DOS DADOS ENCONTRADOS	30
4.1 Panorama Geral	30
4.2 Classificações.....	36
4.2.1 TÉRMINO DA AÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO	37
4.2.1.1 Perda superveniente de objeto [104 casos]	38
4.2.1.2 Vícios na configuração do interesse de agir [47 casos]..	43
4.2.1.3 Vícios no cabimento da ação [45 casos].....	46
4.2.2 PEDIDOS DE PARTICIPAÇÃO ou INTERVENÇÃO NO PROCESSO [245 casos]	55
4.2.3 ADOÇÃO DO RITO ABREVIADO [119 casos]	59

4.2.4 PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO [10 casos]	61
4.2.5 PEDIDOS RELATIVOS AO ADITAMENTO À PETIÇÃO INICIAL [5 casos]	62
4.2.6 RECURSOS [23 casos]	63
4.2.7 HOMOLOGAÇÃO DE DESISTÊNCIA [3 casos]	63
4.2.7 CONCESSÃO DE LIMINAR [47 casos]	64
4.2.8 OUTROS [7 casos]	65
4.2.9 PROCEDÊNCIA DE ADIs [3 CASOS].....	66
4.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
5. CONCLUSÃO.....	75
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77
7. APÊNDICE.....	78

1. INTRODUÇÃO

Minha pesquisa é fruto de inúmeras inquietações que colecionei ao longo deste ano em relação a atuação individual dos Ministros e Ministras do Supremo Tribunal Federal (STF), mais especificamente, em relação ao seu poder e influência na esfera de decisões monocraticamente proferidas. Pouco a pouco percebi, no desenvolvimento no pré-projeto de pesquisa, que o aspecto central dos meus questionamentos residia em um ponto específico: a possível ameaça ao princípio da colegialidade.

Destaco também como significativa fonte de inspiração para a escolha deste tema uma das aulas que tive na Escola de Formação Pública da SBDP com o professor Rubens Glezer, cujo tema central eram as problemáticas envolvendo as prerrogativas do Presidente da República. Recordo-me perfeitamente de discutir, junto aos meus colegas, os possíveis limites para tais prerrogativas à luz das decisões monocráticas concedidas na Reclamação 32.0035/PR¹ e na Suspensão de Liminar 1178/PR² e, mais do que isso, lembro de como grande parte dos questionamentos gerados foi justamente acerca do caráter individual dessas decisões (e seu impacto na ordem jurídica e social do país). Foi nesse momento em que, interessada em me aprofundar melhor sobre o tema, decidi optar pelo estudo das decisões monocráticas como o objeto central da minha pesquisa.

Neste sentido, este trabalho consolidou-se como verdadeira forma de investigação acerca de como o STF se valeu do instrumento decisório das decisões monocráticas, dentro do controle concentrado de constitucionalidade³, especificamente no ano de 2018. E, de fato, acredito

¹ RCL 32.035/PR -Decisão monocrática Min. Ricardo Lewandowski. (Disponível em: <https://bit.ly/2Sc6Rpl>)

² Suspensão de Liminar 1178/PR - Decisão monocrática Min. Luiz Fux. (Disponível em: <https://bit.ly/2Eiwpxe>)

³ Refiro-me às decisões que, por força de lei, só podem ser julgadas e processadas pelo STF e que objetivam o controle repressivo de constitucionalidade, nos termos do artigo 102, I, 'a' e §1º da Constituição Federal. Tratam-se das seguintes ações: ADI, ADC, ADO e ADPF, que melhor explicarei ao longo dessa pesquisa.

ter chegado à interessantes (e inesperadas) conclusões.

Assim, movida à minha pergunta de pesquisa, *Como o STF empregou o uso das decisões monocráticas, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, no ano de 2018?* é que desenvolvi a presente pesquisa.

Minha hipótese inicial era que, considerando o inegável protagonismo que as decisões monocráticas vinham (e ainda vêm) desempenhando no atual cenário político brasileiro, bem como o caráter aparentemente excepcional que diferentes dispositivos legislativos apresentam a respeito do tema, esse instrumento decisório merecia uma análise crítica à luz do princípio da colegialidade. Em maio deste ano, em meu pré-projeto de pesquisa, escrevi:

Minha hipótese de pesquisa parte da ideia de que, ao que tudo indica, os requisitos legais para a realização de decisões monocráticas não estão sendo devidamente atendidos. Mais do que isto, acredito que o volume excessivo de decisões monocráticas está relacionado, também, a questões de natureza estrutural e institucional da própria corte.

Em outras palavras, para além da hipótese de que as decisões monocráticas vem sendo realizadas fora dos limites legais – cenário que inegavelmente coloca em pauta a discussão acerca da eventual perda da colegialidade do STF –, entendo haver por trás do uso excedente das decisões monocráticas problemas de operacionalidade da Corte Constitucional. Neste sentido, indago se há de se falar, de fato, em eventuais problemas de funcionalidade, procedimentalidade ou até mesmo ineficiência interna do STF.

Assim, em prol de testar minha hipótese de pesquisa, decidi que uma boa forma de analisar criticamente as decisões monocráticas seria, talvez mais um estudo de caso específico de determinadas decisões monocráticas, a exploração mais abrangente deste instrumento decisório. Em outras palavras, de forma a averiguar se de fato o volume de decisões monocráticas estava relacionado a questões de natureza estrutural e institucional na própria Corte, como levantado em minha hipótese, conclui que uma análise exploratória de campo com um universo de pesquisa mais

amplo poderia me dar justamente o panorama geral e 'institucional' que eu estava procurando.

Meu objetivo é, ao final da minha pesquisa, construir uma base de dados confiável acerca das decisões monocráticas em controle concentrado em 2018 a fim de extrair e apurar quais as tendências decisórias do tribunal e, em última análise, contribuir para atuais e futuros estudos a respeito deste instrumento decisório que, apesar de sua inegável relevância nas discussões acadêmicas e recorrência nas relações sociais, ainda é alvo de entendimentos equivocados ou, ainda, pouco fundamentado em estudos empíricos.

Acerca estruturação desta monografia, optei pela seguinte organização: dediquei o capítulo subsequente à apresentação das decisões monocráticas, tanto por perspectiva jurídica (dispositivos legais que tratam deste instrumento decisório) quanto por uma perspectiva sociológica e acadêmica, isto é, uma apresentação voltada à forma pela qual a mídia retratou as decisões monocráticas nos últimos anos, bem como a visão de alguns autores a respeito do tema e da eventual ameaça à colegialidade.

Em seguida, no capítulo 3, apresentei minha metodologia de pesquisa, isto é, a forma e método empregados na análise das 643 decisões monocráticas proferidas, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, em 2018. Explicarei, primeiramente, a inspiração que tive para escolher o método de pesquisa empregado. Em seguida, tratarei dos motivos que me levaram a realizar o recorte temático (ações exclusivamente de controle concentrado de constitucionalidade) e temporal (ações relativas ao ano de 2018) adotado na pesquisa. Por fim, demonstrarei o caminho que percorri para obter todas as decisões no site do STF⁴ - fonte primária de todas as minhas construções.

O capítulo 4 é inteiramente voltado à apresentação dos dados obtidos ao longo de toda a pesquisa. Trarei, primeiramente, um panorama geral

⁴ Por meio do presente link:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=decmonocraticas>

das decisões monocráticas de 2018 (ex: quantidade de decisões em cada classe processual e requerentes mais recorrentes), de forma a contextualizar o universo analisado. Posteriormente, me dedicarei à apresentação das classificações criadas (com a respectiva quantidade de decisões encontradas para cada caso) e, junto à elas, meus achados de pesquisa específicos. Tais achados contarão, por exemplo, com a criação de relações entre dados e a elaboração de gráficos e tabelas que auxiliam o leitor ou leitora na apreensão do tema.

Por fim, concluirei minha monografia no capítulo 5. Assim, dedicarei meu capítulo final para retomar os achados de pesquisa mais relevantes e os relacionarei com minha pergunta de pesquisa inicial, trazendo, inclusive, propostas de pesquisas futuras ou de continuação e aprofundamento desta.

Com a finalização da pesquisa constatei que, para minha surpresa, a hipótese inicial foi completamente desconstruída. A análise dos dados levantados demonstrou que as decisões monocráticas, ao menos no ano de 2018 e em sede de controle concentrado de constitucionalidade, não representam verdadeira ameaça à colegialidade, tampouco foram utilizadas de forma discricionária pelos Ministros e Ministras do STF. O que meu universo de pesquisa demonstrou, na realidade, foi o uso deste instrumento decisório como forma de solucionar questões, em sua maioria, de admissibilidade das ações constitucionais dentro do exercício pleno de direitos do próprio relator - não havendo, portanto, usurpação de competência.

2. DECISÕES MONOCRÁTICAS E A COLEGIALIDADE: percepções iniciais

A Constituição Federal, por meio do princípio da colegialidade nos tribunais, garante que o poder decisório seja, via de regra, exercido conjunta e fundamentalmente pelos Ministros e Ministras de um tribunal. Isto porque, no debate no Plenário, as diferentes opiniões e argumentos dos onze magistrados acerca do caso e, mais ainda, as diferentes inclinações ideológicas e percepções sobre a aplicação do Direito, asseguram maior legitimidade tanto para a decisão em questão quanto para o próprio Tribunal em si, que, ao realizar o debate no Plenário, reafirma constantemente sua relevância como órgão de cúpula colegiado⁵.

No início dos meus estudos acerca do tema, defendi que a observação do cotidiano dos tribunais, mais especificamente do Supremo Tribunal Federal, trazia fortes indícios de que a regra da colegialidade vinha sofrendo certas relativizações. Influenciada pela forma como as decisões monocráticas eram trazidas ao conhecimento público (isto é, por meio de decisões paradigmáticas⁶ do STF), passei a indagar acerca da possível preferência estratégica, por parte do STF, do instrumento decisório aqui analisado. Em maio deste ano, no projeto de pesquisa que deu origem a este trabalho, escrevi:

Evidentemente, não é por acaso que, por vezes, prefere-se o julgamento monocrático ao colegiado. No ano de 2018, inclusive, o Supremo Tribunal Federal bateu seu recorde de decisões monocráticas em ações constitucionais⁷. Uma possível presunção é a de que o julgamento monocrático se destina, essencialmente, a promover a celeridade no processo,

⁵JAROUICHE, Tarik. *A Concessão Monocrática de Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Monografia EF 2018, página 4.

⁶ Cito, a título de exemplo, o impedimento da nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva, então ex-presidente da República, como Ministro do governo da presidente Dilma, decisão monocraticamente proferida por Gilmar Mendes em março de 2016.

⁷TEIXEIRA, Matheus. STF bate recordes de monocráticas em ações constitucionais em 2018, Portal JOTA. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/stf/do-supremo/stf-recorde-monocraticas-aco-es-constitucionais-2018-15012019 . (Data de acesso: 29 de maio de 2019).

ao passo que o procedimento que conduz ao julgamento colegiado, muito mais complexo, visa assegurar: (i) o reforço da cognição judicial, (ii) a independência dos membros julgadores e (iii) a contenção do arbítrio individual, que podem ser tidas como as virtudes teóricas da colegialidade⁸.

Em outras palavras, no início dos meus estudos acerca das decisões monocráticas e sua potencial afronta ao princípio da colegialidade, entendia que a recorrência da prática do Supremo Tribunal Federal na realização de decisões monocráticas poderia estar relacionada com uma diminuição da importância do STF enquanto órgão essencialmente colegiado. Ou seja, considerava a tomada de decisões monocráticas como uma prática que, ao que tudo indicava, poderia vir a representar consequências negativas para o processo decisório.

Contudo, após a análise dos dados acerca das 643 decisões monocráticas, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, percebi que a realidade não representa a ameaça que tanto se sustenta.

Uma primeira impressão que verifiquei estar equivocada diz respeito ao recorde de decisões monocráticas no ano de 2018, como anteriormente colocado. De fato, 2018 foi o ano no qual o STF mais proferiu decisões monocráticas, em sede de controle concentrado. Todavia, foi também o ano no qual a Corte (colegiadamente considerada) mais proferiu decisões de controle concentrado. Ou seja, não se trata de um aumento desproporcional de decisões monocráticas mas, sim, um aumento das demandas propostas perante ao STF de uma forma geral⁹.

Desta forma, em prol de uma análise mais abrangente e coerente sobre o tema, optei por trazer tabelas do site¹⁰ do STF que retratam o número total de decisões de controle concentrado de constitucionalidade – tanto as decisões do Tribunal Pleno quanto às decisões monocráticas, até 2018.

⁸ SOKAL, Guilherme Jales. *A nova ordem dos processos no Tribunal: colegialidade e garantias no CPC/15*. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2017/3/art20170302-02.pdf>. (Data de acesso: 29 de maio de 2019)

⁹ Fenômeno que, por si só, já constitui uma excelente agenda de pesquisa.

¹⁰ Vide <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=decisoesinicio>

TABELA 1 – AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PELO TRIBUNAL PLENO DO STF

Controle concentrado	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018
ADC	2		3		1	3	2	1	7
ADI	87	106	33	47	166	111	100	82	260
ADO						4	3		3
ADPF	2	9	2	4	14	12	15	15	35
Soma:	91	115	38	51	181	130	120	98	305

TABELA 2 – AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS MONOCRATICAMENTE

Controle concentrado	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018
ADC	2	3	1	1	2	1	18	10	30
ADI	169	191	212	262	196	243	248	455	514
ADO	3		6	6	3	3	3	10	8
ADPF	22	23	16	24	28	50	62	92	91
Soma:	196	217	235	293	229	297	331	567	643

Quanto às demais impressões, tratarei com mais detalhes nos próximos capítulos. Contudo, já adiantando, verifiquei que, ao menos no meu universo de pesquisa, a competência para o exercício monocrático foi utilizado conforme as previsões e limites legais.

2.1 As decisões monocráticas aos olhos dos outros

Dos materiais consultados para a elaboração do presente trabalho, trago, neste tópico, aqueles com os quais compartilhei minhas primeiras impressões acerca das decisões monocráticas e a suposta afronta à colegialidade e a perda gradual do caráter colegiado da Corte Constitucional brasileira.

Destaco, dentre muitos, o artigo escrito por Oscar Vilhena Vieira, publicado no *Conjur* em janeiro deste ano. Na ocasião, o professor alertou seus leitores acerca dos potenciais riscos da perda da colegialidade do Supremo Tribunal Federal:

*O excesso de demandas julgadas pelo tribunal todos os anos dificulta que os ministros deliberem com mais cuidado e, conseqüentemente, não favorece a produção de uma jurisprudência mais clara e consistente, que sirva de guia para as demais esferas da Justiça, para os demais Poderes da República, assim como para os próprios cidadãos. Tenho alertado, desde meu texto sobre a supremocracia, que é de 2008, para o **problema da erosão da colegialidade no âmbito do Supremo** e para a correlata exacerbação das individualidades, pela qual as atribuições do Supremo passaram a ser absorvidas pelos seus membros em atuação individual. Esse movimento gera **risco de instabilidade jurídica**, assim como **dificulta que a lei seja aplicada de forma geral**, o que é um enorme problema em sociedades que se pretendem pautadas pelo princípio da igualdade. Além disso, no caso de um tribunal que tem por tarefa dar a última interpretação sobre questões de natureza constitucional, que afetam muitas vezes a vida de toda a comunidade, não se deve admitir que essa competência quase "sobre-humana", como diria Rui Barbosa, seja exercida por juízos monocráticos, por*

*melhor preparados e bem-intencionados que sejam os magistrados*¹¹

De forma semelhante se posicionaram Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro no artigo “Ministrocracia”, no qual ambos entendem estarmos diante, no Brasil, de uma situação de excessiva manifestação individual de poder por parte dos ministros. Argumentam, ainda, que as decisões liminares perderam o caráter de transitoriedade e, mais do que isso, receiam que os ministros vêm se valendo das decisões monocráticas como forma de disputar poder com o órgão colegiado e controlar os mecanismos de funcionamento do tribunal. Neste sentido:

*Assim, liminares monocráticas-justificadas em princípio como um mecanismo para garantir a autoridade futura da decisão do plenário-podem ser utilizadas no sentido oposto, para neutralizar o controle do plenário sobre uma ação estritamente individual que, hoje, produz efeitos no mundo tomando para si a autoridade da decisão futura que talvez nunca chegue. Na prática, esse loop permite aos ministros realizar o que podemos chamar de “judicial review individual”, bloqueando iniciativas políticas, ainda que amplamente majoritárias, sem que a supervisão do plenário ou mesmo outros limites previstos na legislação impeçam essa atuação individual*¹².

¹¹VIEIRA, Oscar Vilhena. *Por que me preocupo com a autoridade do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-11/oscar-vilhena-vieira-me-preocupo-autoridade-stf>. (Data de acesso: 29 de maio de 2019).

¹² ARGUELHES, DIEGO WERNECK; RIBEIRO, LEANDRO MOLHANO. MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, Abr. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000100013 (acesso em maio e novembro de 2019).

2.2 Previsão legal

Instigada com a relevância das decisões monocráticas e a discussão acadêmica acerca da sua suposta violação ao princípio da colegialidade, passei a procurar as diferentes previsões legais acerca do tema a fim de verificar se há, ao menos em tese, alguma limitação e esse poder de decisão individual.

Para isto, utilizei como base (i) a Constituição Federal de 1988; (ii) a Lei 9.868/99 (Lei da Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade); (iii) a Lei 9.882/99 (Lei da Arguição de descumprimento de preceito fundamental); (iv) o regimento interno integral do STF e (v) o novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015). Dos dispositivos encontrados, destaco os seguintes trechos:

Código de Processo Civil:

Art. 1.011. Recebido o recurso de apelação no tribunal e distribuído imediatamente, o relator:

I - **decidi-lo-á** monocraticamente **apenas** nas hipóteses do art. 932, incisos III a V ;

Art. 932. Incumbe ao relator:

III - não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida;

IV - negar provimento a recurso que for contrário a:

a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;

b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;

c) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;

V - depois de facultada a apresentação de contrarrazões, dar provimento ao recurso se a decisão recorrida for contrária a:

- a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;
- b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;
- c) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;

Em outras palavras, estabelece o atual Código de Processo Civil as hipóteses nas quais pode o relator decidir monocraticamente. Todavia, duas expressões me chamaram a atenção: "*decidi-lo-á*", termo que carrega consigo, em certa medida, um caráter impositivo e, em sequência, o termo "*apenas*", termo que demonstra a natureza (ao que tudo indica) excepcional da decisão monocrática. Da leitura deste dispositivo pude extrair uma primeira possível intenção do legislador no que diz respeito às decisões monocráticas: sua excepcionalidade (e conseqüente primazia às decisões colegiadamente tomadas, como já exposto).

Ainda em busca de critérios mais objetivos acerca de eventuais limitações legais para o exercício do relator na realização de decisões monocráticas, parti para a análise tanto do regimento interno do STF quanto de leis mais específicas - Lei da ADI e ADC e Lei da ADPF. Destaco, a seguir, as passagens que mais me chamaram a atenção:

Regimento interno integral do STF:

Art. 21. São atribuições do Relator:

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

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

§ 1º Poderá o(a) Relator(a) 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. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007)

Lei 9.882/99 (Lei da ADPF):

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

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

Lei 9.868/99 (Lei ADI e ADC):

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

A partir da leitura dos três dispositivos anteriores, pode chegar a algumas conclusões acerca das limitações legais para a atuação do relator em decisões monocráticas. A primeira delas diz respeito ao período de

recesso. Nesta, não me restam dúvidas quando ao critério eleito pelo legislador para determinar momentos em que se faz menção expressa a possibilidade de decidir monocraticamente. Contudo, não pude deixar de notar a vagueza (e não explicação posterior, em todos os dispositivos citados) do termo **urgência**, empregado tanto no Regimento Interno quanto na Lei 9.882/99, bem como o termo **lesão grave**, também empregado na lei anteriormente citada.

Em um primeiro momento, de fato acreditei que tal vagueza poderia dar ensejo a eventuais abusos de poder, por parte dos Ministros e Ministras, na escolha pela via monocrática. Contudo, como se verificará pela análise dos dados empiricamente adquiridos, tal tese de abuso de poder, ao menos em meu universo de pesquisa, não foi verificada.

2.3 A resposta legislativa às decisões monocráticas

O artigo 2º da Constituição Federal de 1988 prevê que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Todavia, não há harmonia plena entre os 3 poderes, tendo em vista que, em um Estado regido pelo sistema de pesos e contrapesos, naturalmente um poder é passível de controlar outro poder.

Contudo, no que diz respeito à resposta Legislativa aos poderes do Judiciário de proferir decisões monocráticas, constatei um cenário que, muito diferente da harmonia, transparece indignação.

Apresento, talvez como principal e mais ilustrativo exemplo disso, o Projeto de Lei 7.104 de 2017 proposto pelo Deputado Rubens Pereira Júnior. Trata, basicamente, do quórum para concessão, pelo STF, de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade de medida liminar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Interessante analisar, ainda que brevemente, a justificativa deste projeto de lei:

O presente Projeto de Lei, visa basicamente, impedir que se conceda decisões de natureza cautelar, liminar ou similares nas ações do controle concentrado de constitucionalidade que não pelo próprio pleno do Supremo Tribunal Federal e por

*quórum de maioria absoluta dos seus membros. Tal medida, ao nosso julgo, é extremamente necessária visto que dessa forma se impede decisões liminares de natureza monocrática nas aludidas ações o que tem, ao nosso ver, o condão de **evitar maiores traumas na ordem jurídica**.*

*Modos que nobres pares, a proposta que ora apresentamos vem no sentido de evitar danos de grande monta no que tange a própria **segurança jurídica**, nesse sentido o julgamos importante e esperamos contar com a aquiescência de Vossas Excelências para sua aprovação¹³*

De forma semelhante, constatei também um caso ainda mais recente, referente a uma Proposta de Emenda à Constituição: a PEC nº82 de 2019.

Proposta em maio deste ano, tal PEC visava modificar os arts. 93, 97 e 102 da Constituição Federal, a fim de disciplinar os pedidos de vista nos tribunais e dispor sobre a declaração de inconstitucionalidade e a concessão de cautelares por tribunais.

Na explicação da Ementa, presente no site do Senado Federal¹⁴, é apresentado o seguinte:

*Limita a concessão de medidas cautelares pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal; **impede a concessão de liminares e cautelares de forma monocrática em procedimento de controle concentrado de constitucionalidade**; determina que o mérito da ação em que concedida eventual liminar ou cautelar seja julgado em no máximo quatro meses, sob pena de perda da eficácia da decisão; restringe a extensão do pedido de vista e limita a cognição sumária em processos que versem sobre os temas que estabelece.*

Todavia, sabe-se que a PEC nº82 de 2019 foi rejeitada pelo Plenário em setembro deste ano. Curioso observar que a notícia que veiculou a informação supracitada foi "Plenário rejeita proposta que acabaria com

¹³ Disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2125390> (último acesso: novembro de 2019).

¹⁴ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136913> (último acesso: novembro de 2019).

decisões monocráticas de Ministros do STF”¹⁵, algo que, evidentemente, não é verdade. O que pretendia a emenda era suprimir o poder dos relatores quanto à concessão monocrática de liminares e cautelares – competência que, em si, já causa inúmeras polêmicas. Traduzir essa supressão específica da forma que foi noticiado só reforça o caráter pejorativo que as decisões monocráticas normalmente possuem e, mais do que isso, o entendimento equivocado acerca do seu cabimento (tendo em vista que as previsões legais para o juízo monocrático vai, definitivamente, muito além da concessão de liminares ou cautelares).

Em suma, pude verificar, à luz das diferentes respostas legislativas acerca das decisões monocráticas que, ao que tudo indica, há certo incômodo e preocupação quanto aos poderes que um Ministro ou Ministra detém ao julgar determinada demanda monocraticamente. Ademais, tal preconceito em relação às decisões monocráticas também demonstrou-se presente da análise das matérias e artigos de opinião citados.

É justamente a partir desse ponto que inicio minha pesquisa. Pretendo, nos capítulos a seguir, testar empiricamente minhas hipóteses iniciais, bem como verificar se, de fato, há se encarar as decisões monocráticas com cautela (ou se, na realidade, não passa de um instrumento corretamente aplicado pelos Ministros e Ministras do Supremo Tribunal Federal.

¹⁵ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/plenario-rejeita-proposta-que-acabaria-com-decisoes-monocraticas-de-ministros-do-stf> (Último acesso em: novembro de 2019)

3. METODOLOGIA

3.1 Teorização fundamentada nos dados como método de pesquisa

Antes de adentrar nas especificidades e escolhas metodológicas que realizei em minha monografia, gostaria de ressaltar, primeiramente, o caráter essencialmente empírico e quantitativo da presente pesquisa que se dedicou, em suma, à análise de 643 decisões monocráticas e, em seguida, à criação de diferentes (e autorais) classificações.

Como brevemente foi levantado na introdução deste trabalho, me propus a realizar a análise de todas as decisões monocráticas proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado, no ano de 2018. Em outras palavras: me propus a realizar uma extensa observação de campo na qual a análise dos dados constituía, em si, a própria pesquisa.

Das fontes de inspiração para a escolha da minha metodologia de pesquisa, talvez a mais influente tenha sido um capítulo do livro *Pesquisar empiricamente o Direito*, obra organizada por Maira Rocha Machado, da Rede de Pesquisa Empírica de Direito (REED)¹⁶. Trata-se do texto *Teorização fundamentada nos dados: um método possível na pesquisa empírica em Direito*, de Riccardo Cappi¹⁷, método esse que, de fato, se aproximou muito daquele que utilizei na presente pesquisa.

Ainda sobre o método da Teorização fundamentada nos dados, trago as seguintes observações:

4.A TFD é especialmente indicada para estudar as práticas e as maneiras de pensar, as maneiras de definir as situações e

¹⁶ Como consta na introdução do livro, *A Rede de Pesquisa Empírica em Direito (REED) é uma organização sem fins lucrativos de professores e pesquisadores envolvidos em iniciativas de pesquisa empírica em direito, assim como em reflexões de natureza metodológica e epistemológica no campo das investigações jurídicas.*

¹⁷ Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/685425/0/Pesquisa+empirica+direito+livro/22e64b87-70d2-4ba3-8664-72aa37fb1ea1>

*de conceber as ações, por parte dos atores, e pode ser também utilizada para o estudo das trajetórias das pessoas (ex.: histórias de vida), de situações características (ex.: audiências de custódia) e do **funcionamento das organizações** (ex.: uma delegacia). Conjugando criatividade e sistematicidade, sensibilidade e objetividade, a TFD propõe um percurso inicialmente aberto à diversidade das interpretações, às múltiplas possibilidades, sendo o(a) pesquisador(a) chamado(a) a ser paciente, a gerar uma lista de opções antes de escolher, a proceder por comparações sucessivas para captar os diversos fragmentos da complexidade que se oferece na sua frente. Na TFD, a emergência é a base de tudo: trata-se de ficar aberto, de não "entender" rapidamente demais, de não começar a pesquisa com conceitos preestabelecidos, mas fazer com que eles emergjam da observação e da escuta dos atores e das situações. Neste sentido é preciso ter tolerância à ambiguidade, fugir dos esquemas, se dispor a avançar e retroceder¹⁸*

Neste sentido, não pude me sentir mais contemplada por um método de pesquisa como me senti em relação à Teorização Fundamentada dos dados. E, de fato, como demonstrarei no capítulo seguinte, a presente pesquisa nasceu justamente da observação de um vasto conjunto de informações (ou melhor, decisões) fragmentadas que gradativamente foram organizadas e, em seguida, classificadas.

Assim, conforme observava e analisava as decisões monocráticas é que criei suas diferentes categorizações. Criei e, naturalmente, recriei diversas outras vezes - até chegar na classificação que se mostrou mais coerente e didática. Em seguida, tracei paralelos entre os diferentes tipos de decisões e, ao final da pesquisa, cheguei a interessantes conclusões que, como antecipei no primeiro capítulo, divergiram da minha hipótese inicial. Ou seja, foi à luz da TFD que pude organizar os dados levantados e, por fim, chegar a conclusões sobre o funcionamento do STF.

¹⁸ MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 402

3.2 Recorte Temporal e temático

Tendo em vista o restrito tempo disponível para a pesquisa, bem como as recentes mudanças da composição da Corte do STF, decidi escolher especificamente o ano de 2018 como o marco temporal a ser utilizado nesta monografia. Em outras palavras, escolhi o primeiro e mais próximo ano completo da atual composição do STF, isto é, o primeiro ano completo a partir da entrada do membro mais recente da Corte, Ministro Alexandre de Moraes (sucessor do falecido Ministro Teori Zavascki).

Neste sentido, apostei no ano de 2018 como uma amostra recente e, ao mesmo tempo, razoável para a minha proposta de análise de comportamento da Corte.

Já acerca do meu recorte temático, ressalto como principais justificativas que motivaram minha escolha pela análise apenas das decisões monocráticas em sede de controle concentrado de constitucionalidade a relevância e disponibilidade dessas decisões.

Por relevância das decisões de controle concentrado de constitucionalidade me refiro, principalmente, ao fato de se tratarem de discussões em abstrato e, ainda, cujos efeitos conferidos à decisões serem *erga omnes*, isto é, de eficácia contra todos. Ademais, tratam-se de ações nas quais o mérito é discutido em Plenário e, por isso, é possível analisar a colegialidade por meio do juízo de admissibilidade feito monocraticamente pelo Ministro relator. Destaco, ainda, a crescente popularização e consequente visibilidade deste instrumento decisório pela mídia e por produções acadêmicas - meios pelos quais, inclusive, tive meu primeiro contato e curiosidade sobre o tema. Por fim, como anteriormente colocado, escolhi esse recorte temático também levando em conta a facilidade de acesso das decisões, isto é, considerando que as decisões de controle concentrado, ao contrário de outras, são disponíveis ao público no site do STF¹⁹ e dispensam a necessidade de cadastro de advogados, por exemplo.

¹⁹ <http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>

3.3 Percurso para obtenção de dados

A seguir, compartilho exatamente o caminho que percorri para conseguir os dados iniciais que, posteriormente, evoluíram para a construção das classificações das decisões monocráticas (que serão tratadas em detalhes no próximo capítulo).

1. Primeiramente, abri o site do STF (<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>)
2. Selecionei a parte de 'estatística' (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica>)
3. Cliquei na opção 'decisões' (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=decisoesinicio>)
4. Uma vez na página de decisões, há a opção de visualizar as decisões colegiadas (a partir de 2010) e as decisões monocráticas (a partir de 2010). Assim, dentro do 'grupo' das decisões monocráticas, cliquei na opção 'Ministros (excluídas as decisões do Presidente)'.
5. Uma vez selecionada a opção 'Ministros (excluídas as decisões do Presidente)' fui direcionada a uma nova página da *Internet Explorer*. Nessa nova página é que tive acesso a toda a base de dados, desde 2010, relativas às decisões monocráticas. (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=decmonocraticas>)
6. Em seguida, na 'lista de processos', selecionei o ano que me interessava (2018)
7. Uma vez selecionado o ano de 2018, fui automaticamente conduzida para uma página do Excel. É justamente nessa tabela do Excel em que encontrei os dados iniciais da minha pesquisa, isto é, os dados disponibilizados pela estatística do STF acerca de cada decisão monocrática relativa ao ano de 2018.

Nesta planilha eram disponibilizados os seguintes dados, na respectiva ordem:

- a. A classe de cada decisão (ADI, ADO, ADC ou ADPF)
- b. O número da ação
- c. O link para acesso à página da ação
- d. A data da atuação (isto é, data na qual a ação foi proposta)
- e. O relator atual
- f. Nome Ministro (a)
- g. Classificação STF (sempre ordinária)
- h. Tipo Decisão (sempre monocrática)
- i. Órgão Julgador
- j. Data Andamento (data em que a ação foi efetivamente apreciada monocraticamente)
- k. **Andamento** (ex: prejudicado, extinto o processo, liminar deferida)
- l. **Observação Andamento**
- m. Preferência Criminal
- n. Assuntos
- o. Quantidade de Ocorrências Processuais (sempre 1)

8. Por uma escolha pessoal optei por não trabalhar na plataforma Excel, mas na *Planilhas Google*. Assim, apenas copiei os dados da planilha disponibilizada pelo STF para uma nova planilha, na qual, a partir daí, passei a acrescentar informações específicas de cada ação.

3.4 Critério de relevância para a classificação

Destaco como critério de relevância utilizado para decidir como classificar cada decisão as colunas 'andamento' e 'observação andamento', ambas disponibilizadas na tabela original do STF. Ou seja, foi à luz das informações já dispostas na tabela que pude, por meio da breve análise de cada uma das decisões, classificá-las.

Ademais, introduzi na minha tabela algumas colunas adicionais que me auxiliaram na organização dos dados. A primeira delas foi uma coluna de 'REQUERENTES', referente à parte requerente de cada ação. A segunda foi uma coluna denominada 'TIPO DE MONOCRÁTICA', na qual realizei uma primeira classificação das decisões analisadas (isto é, se a ação havia sido prejudicada, não conhecida, o processo extinto, a liminar deferida, etc). Por fim, adicionei também outras 2 colunas dedicadas à informações gerais e dispositivos normativos citados no teor de cada decisão - dados que utilizei, principalmente, para me orientar na classificação final das decisões.

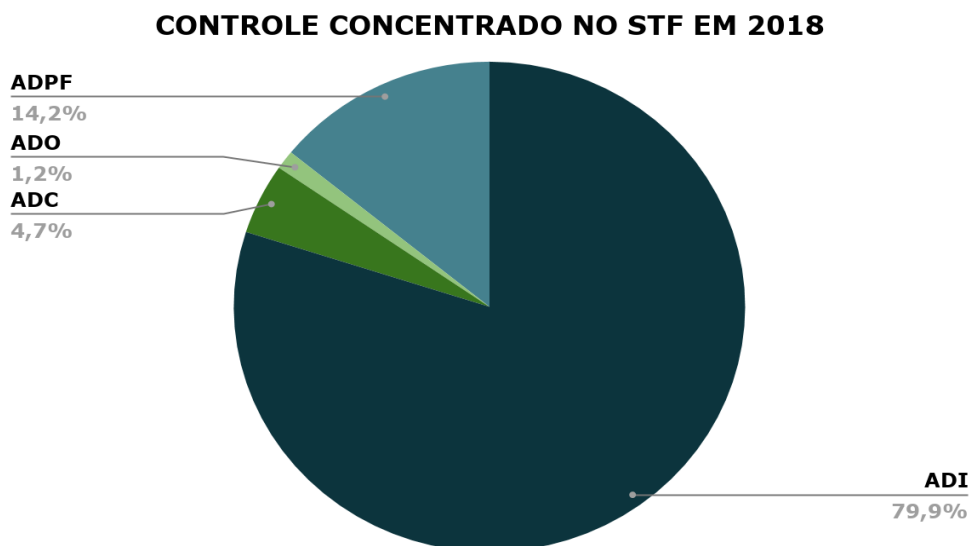
4. ANÁLISE DOS DADOS ENCONTRADOS

Dedicarei o capítulo a seguir à apresentação e análise de todos os dados encontrados, das classificações criadas e das relações que julguei pertinentes em expressar os achados que realizei ao longo da minha pesquisa.

4.1 Panorama Geral

O universo de pesquisa analisado compreende um total de 643 decisões monocráticas relativas ao ano de 2018, todas de controle concentrado de constitucionalidade. Trata-se, assim, de um universo restrito à 4 tipos de ações: a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e Arguição de Descumprimento de Preceito fundamental (ADPF). No total foram encontradas: 514 ADIs, 8 ADOs, 30 ADCs e 91 ADPFs, cuja proporção pode ser ilustrada no gráfico abaixo:

GRÁFICO 1 - Distribuição de decisões monocráticas em ações de controle concentrado de constitucionalidade



Destaco, contudo, que essas 643 decisões não correspondem, exatamente, à 643 processos distintos. Em outras palavras, foi comum encontrar mais de uma decisão monocrática relativa à mesma ação²⁰. Mostrou-se, ainda, uma prática adotada por muitos Ministros e Ministras no ano de 2018, em especial quanto ao deferimento ou indeferimento de *amicus curiae* - isto é, deferindo ou indeferindo tais figuras em ações isoladas, ainda que o pedido tenha sido formulado em uma única peça.

Em uma análise mais detalhada constatei que das 643 decisões monocráticas analisadas, haviam, por trás, apenas 492 ações (dentro no universo ADIs, ADOs, ADCs e ADPFs). Neste sentido, pude detectar um primeiro achado de pesquisa: o volume aparentemente excessivo de decisões é extremamente relativo.

REQUERENTES

Merece destaque na presente apresentação geral das decisões monocráticas analisadas o fator 'requerentes', isto é, as figuras responsáveis por propor as ações de controle concentrado do meu universo de pesquisa.

A fim de guiar minha observação, optei por classificar as requerentes à luz do rol constitucional para proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade²¹, ou seja, dentro das 9 figuras constitucionalmente legitimadas. Tais figuras encontram-se dispostas no rol taxativo do artigo 103 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

²⁰ Cito, à título de exemplo, a ADC-43, de relatoria do Ministro Marco Aurélio. Trata-se de apenas uma ação - Ação Declaratória de Constitucionalidade - que, provavelmente em razão da sua complexidade, foi julgada, no ano de 2018, por meio de 15 decisões monocráticas diferentes. Ou seja, todas as 15 decisões, apesar de proferidas separadamente, compreendem uma mesma ação - a ADC-43.

²¹ Tendo em vista que o rol para propositura de ADI e ADC é idêntico ao rol de propositura de ADPF e ADO.

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Na tabela abaixo dispus as requerentes encontradas, bem como sua correspondência aos legitimados do artigo 103 e a quantidade de casos nas quais constatei sua ocorrência. Pontuo que por 'outros' me refiro às figuras cuja denominação não se encaixava nas 9 possibilidades do artigo 103. Tratam-se, por exemplo, de pessoas físicas, Municípios ou até mesmo Instituições que, em 2018, propuseram ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o STF.

TABELA 3 – REQUERENTES

Requerente	Inciso correspondente no art. 103	Quantidade
Presidente da República	I	4

Mesa do Senado	II	1
Mesa da Câmara dos deputados	III	3
Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do DF	IV	3
Governador de Estado ou do DF	V	81
Procurador(a) Geral da República	VI	97
Conselho Federal da OAB	VII	27
Partido político ou seus diretórios	VIII	144

Confederação Sindical ou entidades de classe	IX	265
Outros	Não possuem	18

Ou seja, verifiquei que a maioria das decisões monocráticas julgadas, em 2018, correspondem propostas de Confederações Sindicais ou entidades de classe (41,2%), partidos políticos ou seus diretórios (22,4%), Procurador(a) Geral da República (15,1%) e Governadores de Estado (12,6%), respectivamente.

Convém destacar que, nesta classificação, levei em conta apenas as requerentes cuja denominação constava na página geral da ação, presente no site do STF. Em outras palavras, tratam-se, de fato, nas requerentes da ação – ADI, ADC, ADO ou ADPF e, portanto, não se confundem com eventuais embargantes²².

Ademais, não me adentrei em detalhes quanto à legitimidade de cada embargante. Ou seja, é possível que, mesmo se denominando, por exemplo, um partido político, a requerente não seja efetivamente legítima para propor ações no controle concentrado de constitucionalidade (por não possuir devida representação no Congresso Nacional) ou, ainda, determinada requerente

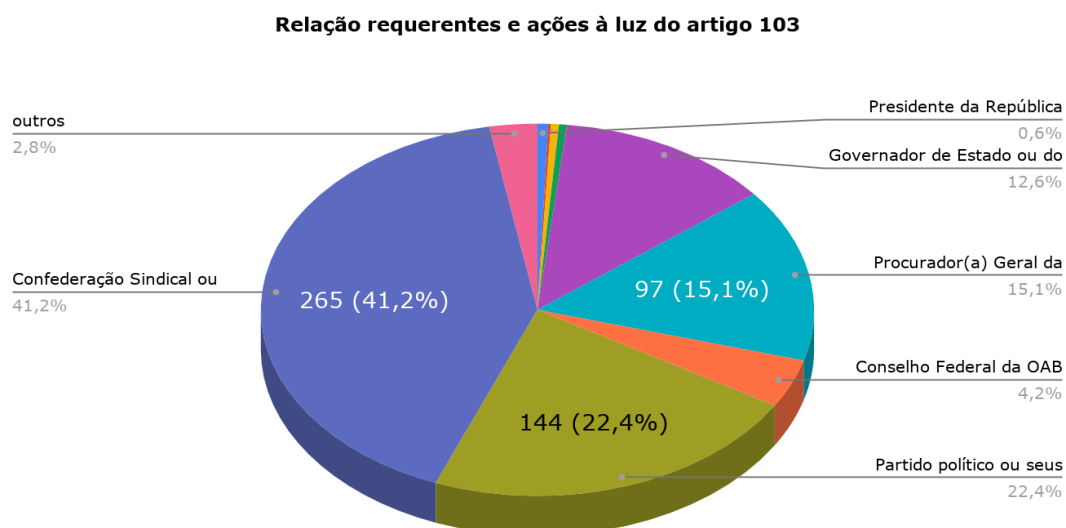
²² Cito, à título de exemplo, o caso da [ADI-4389](#), de relatoria do Min. Roberto Barroso. Trata-se de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação Brasileira de embalagem – ABRE que ensejou duas decisões monocráticas diferentes, sendo uma delas o caso de embargos de declaração (que não foram providos), opostos pela embargante Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais Brasileiras – ABRASF. Contudo, considerei como requerente de ambas as decisões a requerente da ADI, isto é, a Associação Brasileira de embalagem – ABRE.

com legitimidade especial não demonstrou devidamente a pertinência temática necessária para figurar no polo ativo da ação.

Em suma, dediquei essa classificação para fins de uma observação 'macro' acerca das requerentes em meu universo de pesquisa, sendo sua efetiva legitimidade um tópico que explorarei mais detalhadamente em momento posterior da presente pesquisa (analisando, caso a caso, os motivos que levaram a requerente a ser considerada parte ilegítima para propor ações no controle concentrado de constitucionalidade).

Por fim, trago essa mesma classificação, em forma de gráfico, a fim de ilustrar minha classificação das decisões monocráticas quanto às requerentes, à luz do artigo 103 da Constituição Federal e reafirmar, como exposto anteriormente, a evidente desproporção entre algumas figuras.

GRÁFICO 2 – Requerentes em ações de controle concentrado de constitucionalidade em 2018 à luz do artigo 103 da Constituição Federal



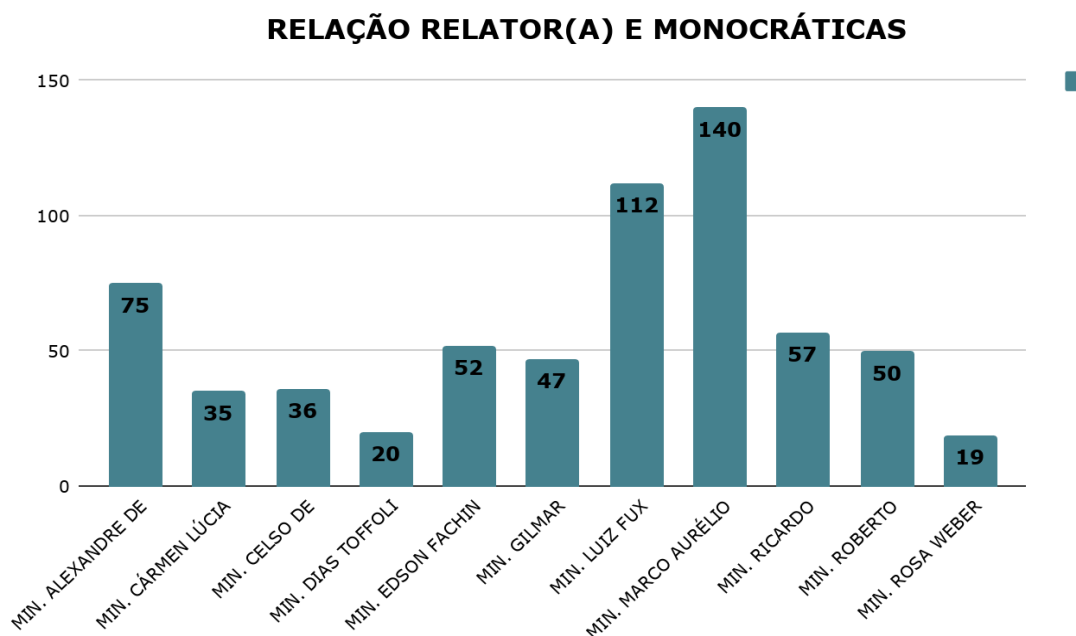
MINISTROS

Quanto ao panorama geral relativo à atuação individual dos Ministros e Ministras do STF em 2018, dispus as informações encontradas no gráfico abaixo para fins de maior contextualização sobre universo analisado na presente pesquisa. Destaco, como anteriormente abordado, que esse número é extremamente relativo na medida em que não corresponde ao volume total de ações ajuizadas.

No gráfico a seguir trago a relação entre os diferentes relatores e o respectivo número de decisões monocráticas proferidas por cada um deles, em sede de controle concentrado, no ano de 2018. Pontuo que esses dados encontram-se dispostos da tabela disponibilizada pelo STF, bem como no teor de cada uma dessas decisões:

GRÁFICO 2 - Relação entre Ministros(as) relatores(as) e o número total de decisões monocráticas

4.2 Classificações



Dedico esse tópico à apresentação das categorias criadas a fim de classificar as 634 decisões monocráticas analisadas. Tratam-se de 10 categorias principais e, dentre elas, algumas comportam subdivisões.

De forma geral, visei organizar as decisões analisadas à luz não só da nomenclatura utilizada pelos Ministros e Ministras, mas, também, à luz da essência de cada decisão e o que de fato ela representa. Em outras palavras, criei classificações que remetem, literalmente, à decisão proferida (exemplo: 'concessão de liminar'), bem como classificações que traduzem o motivo que levou o relator ou relatora do caso a proferir determinada decisão (exemplo: 'vícios na configuração do interesse de agir', subitem da categoria 'término da ação sem resolução de mérito').

Dentre as classificações que exprimem motivos e fundamentos da decisão monocrática, destaco a categoria 'término da ação sem resolução de mérito', que será tratada a seguir.

4.2.1 TÉRMINO DA AÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO

O primeiro grupo de ações que classifiquei, frente ao universo de pesquisa, diz respeito a decisões monocráticas que determinaram o término da ação. Tal término, por sua vez, se deu por motivos distintos – que serão apresentados a seguir ao longo dos tópicos 4.2.1.1 ao 4.2.1.3.

Em outras palavras, as classificações a partir daqui descritas compreendem diferentes categorias criadas à luz das motivações que fizeram com que a decisão monocrática fosse fortemente comprometida a ponto de não ter o mérito resolvido (ou até mesmo apreciado). Compreendem, portanto, motivos que levaram tanto à prejudicialidade, extinção, não conhecimento ou não seguimento da ação - termos que retirei da análise da tabela inicialmente disponibilizada no site do STF. Ademais, é necessário ressaltar que foi comum a ocorrência de mais de um motivo por decisão, ou seja, mais de uma razão que levou à não apreciação do mérito. Logo, a soma

das “sub-classificações” a seguir não corresponde exatamente ao número total de decisões relativas ao ‘término da ação sem resolução de mérito’.

4.2.1.1 Perda superveniente de objeto [104 casos]

A perda superveniente de objeto foi um motivo de não resolução de mérito muito recorrente no meu universo de pesquisa. Compreende os casos no qual o objeto da ação - normalmente a lei ou ato normativo impugnado - perdeu-se pelo decurso do tempo e, conseqüentemente, a ação não possuía mais condições suficientes para prosseguir.

Em uma análise mais detalhada, constatei que a perda superveniente de objeto foi motivo presente em: (i) prejudicialidade de 67 ações, (ii) extinção de 32 processos, (iii) prejudicialidade de 2 recursos, (iii) negação de seguimento em 2 casos e (iv) não conhecimento de 1 ação. Ademais, dos 104 casos encontrados, 94 referiam-se à ADIs, 8 à ADPFs, além de 1 caso de ADC e nenhum de ADO.

Um fator que me chamou a atenção ao analisar os casos de perda superveniente de objeto foi, sem dúvidas, o decurso de tempo total da ação. Notei que, não por acaso, as ações cujo mérito não foi resolvido por conta da perda de objeto eram, em sua maioria, ações cujas datas de autuação eram comumente mais antigas se comparadas com as datas de autuação de ações sem resolução de mérito por outros motivos. Em outras palavras, constatei que as ações de datas de autuação mais antigas correspondem, normalmente, às ações cujo objeto foi perdido.

Nesta categoria foram encontradas 104 decisões com datas de autuação que variaram desde 1990 ([ADI-333](#)) à 2018 ([ADPF-543](#)). Contudo, 40 delas foram autuadas até 2008. Isso significa que mais de 1/3 das decisões monocráticas (aproximadamente 38%) tidas como terminadas sem mérito resolvido em função da perda de seu objeto foram julgadas pelo menos 10 anos depois da data de sua autuação. Se observadas apenas as ADIs, ação majoritária em 2018, os dados são ainda mais expressivos: 38 das 95 ações

autuadas são de até 2008 (40%). Trata-se, talvez mais do que um mero dado numérico, de uma expressão de um problema muito maior: de possível ineficiência do STF em atender as demandas em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Analisando algumas decisões pontuais acerca da perda superveniente de objeto é que pude confirmar a hipótese anterior. Cito, à título de exemplo, o caso da [ADI-1277](#), de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Tal ADI foi autuada em 25/4/1995 e seu teor foi o seguinte:

*Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo com vistas à declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º a 8º da **Lei n. 9.084/1995, do Estado de São Paulo**, que dispõem sobre a criação de cooperativa de crédito pelas entidades de classe dos servidores públicos do Estado de São Paulo.²³*

Contudo, apenas em 2018 (29/11/2018) é que essa ADI foi finalmente julgada. O resultado da ação foi o seguinte:

*Em consulta ao sítio eletrônico da Assembleia Legislativa daquele Estado, verifico que a da **Lei 16.002, de 18 de novembro de 2015**, revogou expressamente a Lei 9.084/1995, em sua totalidade. Ante o exposto, foi julgada prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, nos termos do art. 21, IX, do RISTF.²⁴*

Tem-se, portanto, uma ADI cujo objeto perdeu-se 20 anos após sua data de autuação e que, curiosamente, foi julgada 23 anos após ser autuada. Ou seja, uma ação que após 23 anos no STF teve uma decisão que só poderia ser dada 3 anos antes de seu julgamento - pois sem o advento da lei Lei

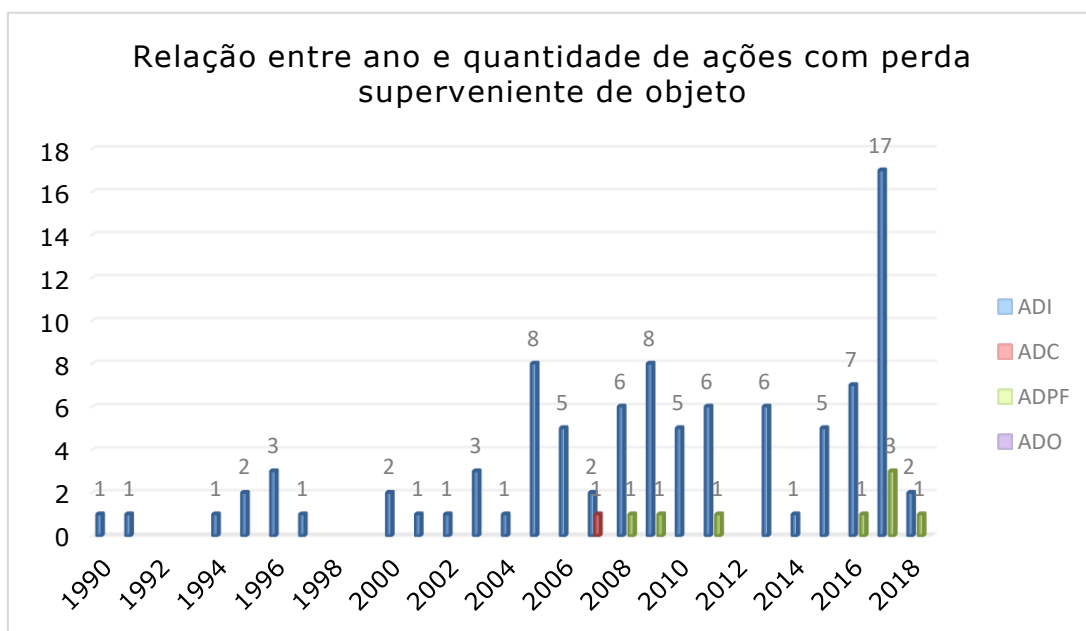
²³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Decisão monocrática. ADI 1277/ SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29/11/2018, p.1

²⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Decisão monocrática. ADI 1277/ SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29/11/2018, p.2

16.002, de 18 de novembro de 2015 seu objeto não teria sido perdido. Além disso, significa que a Lei Paulista n. 9.084/1995 que tentou ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (quanto artigos 1º a 8º) vigorou plenamente até 2015, com a revogação expressa desta por uma nova lei. Logo, significa que os pedidos relativos à 1995 (mesmo ano de edição da referida lei) que já identificavam nela alguns vícios de inconstitucionalidade não foram atendidos pelo STF até 2018 e, mais do que isso, foram completamente ignorados até 2015 (quando surgiu a nova lei).

Trago, no gráfico abaixo, a relação entre os anos e a quantidade de decisões julgadas quanto à perda superveniente de seu objeto. Convém reiterar que esse universo contempla apenas as 104 decisões anteriormente citadas, sendo 94 referentes à ADIs, 8 à ADPFs, além de 1 caso de ADC. Não foi encontrado, nesta análise, nenhum caso de ADO que tenha sido julgada a fim de determinar a perda superveniente do objeto.

GRÁFICO 3 – A Perda superveniente de objeto e a relação com a data de propositura da ação



4.2.1.1.1 Mudança no paradigma de confronto [5 casos]

Muito semelhante aos casos de perda superveniente de objeto, encontrei também casos de decisões cujo mérito não foi resolvido em razão de mudança no paradigma de confronto.

Tratam-se das situações nas quais a própria conjuntura jurídica fez com que as ações tivessem seu andamento comprometido e que, portanto, não eram aptas a ter o mérito conhecido. Compreendem, em todos os casos, ao advento de emendas constitucionais. Assim, diferente do tópico anterior, não se trata da revogação de uma lei por outra lei (causando a perda superveniente de objeto), mas, na realidade, das consequências das mudanças trazidas por novas reformas constitucionais que inviabilizam ao Ministro relator o conhecimento do mérito.

Foram encontrados 5 casos de decisões cujo mérito não foi resolvido em razão da mudança no paradigma de confronto, todas nas quais o processo foi decretado extinto pelos relatores. Destaco, a seguir, cada uma dessas 5 decisões, suas respectivas datas de autuação e a emenda constitucional que ensejou sua extinção sem resolução de mérito:

TABELA 4 – MUDANÇA NO PARADIGMA DE CONFRONTO

Ação	Relator	Data de autuação	Emendas constitucionais que ensejaram a mudança no paradigma de confronto
ADI-439	Ministro Celso de Mello.	6/2/1991	EC nº 30/2000, EC nº 62/2009 e EC nº 94/2016.

ADI-893	Ministro Celso de Mello	22/6/1993	EC 41/2003
ADI-901	Ministro Celso de Mello	9/7/1993	EC 41/2003
ADI-1038,	Ministro Celso de Mello	1/3/1994	EC 58/2009
ADI-5710	Ministro Roberto Barroso	1/6/2017	EC 96, de 06/06/2017

Optei por destacar as datas de autuação para observar como, de fato, o lapso de tempo entre a propositura da ação e o surgimento das emendas constitucionais ocorreu de forma diferente nos 5 casos analisados. Ademais, achei curioso o caso da [ADI-5710](#)²⁵, na qual a emenda constitucional que ensejou a mudança no paradigma de confronto teve uma promulgação muito próxima da data de autuação da ADI.

²⁵ Tal ação ficou também conhecida como o 'caso vaquejada'. Tratava-se de uma ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República, que visava obter a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 13.454, de 10.11.2015, do Estado da Bahia, responsável por reconhecer a prática de vaquejadas como atividade esportiva. Foi autuada em junho de 2017, 6 meses antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 96, de 06.06.2017. Ocorre que, com o advento de tal emenda, alterou-se profundamente o artigo 225 da Constituição Federal que, por sua vez, compreendia o parâmetro de controle da ADI. Assim, não teve escolha o relator senão julgar extinto o processo, sem resolução de mérito, por inegável alteração no parâmetro de controle.

4.2.1.2 Vícios na configuração do interesse de agir [47 casos]

Neste tópico me dediquei a classificar as decisões monocráticas terminadas sem resolução de mérito em função de um critério em comum: a falta de um elemento essencial na configuração das condições da ação. Refiro-me à problemas que comprometem o interesse em agir, um dos pilares processuais para que se possa exercer o direito de ação. Tais problemas, por sua vez, demonstraram estar ligados, em sua maioria, à ilegitimidade da parte em propor as ações aqui analisadas (ADI, ADO, ADC e ADPF).

Compreendem, portanto, casos nos quais a parte requerente não possuía legitimidade para tal, isto é, não possuía legitimidade para postular no polo ativo das ações de controle concentrado de constitucionalidade. Além disso, me deparei com um caso no qual o Ministro relator atestou a ausência de interesse de agir da requerente (ADI-5922) e outros dois no qual constatou a manifesta falta de interesse recursal da requerente (ADC-43 e ADI-4389).

Por representarem a maior parte das decisões abarcadas nesta categoria casos nos quais foram constatadas a ilegitimidade ativa *ad causam* da requerente, destaco mais uma vez a previsão constitucional acerca dos legitimados²⁶ para a propositura da ADI e ADC:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

²⁶ Que, por sua vez, compreendem os mesmos legitimados para a propositura de ADO e ADPF.

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Necessário acrescentar, todavia, que as pessoas e entidades anteriormente dispostos não são igualmente legitimados: há, de um lado, os chamados *legitimados neutros* ou *universais* e, de outro, os chamados *legitimados interessados* ou *especiais*. A principal diferença entre eles é que, como o próprio nome indica, os legitimados universais podem propor as ações dentro do controle concentrado a qualquer tempo, sem quaisquer exigências legais. Em outras palavras, possuem capacidade postulatória plena. Por outro lado, os legitimados especiais vinculam-se à demonstração de pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o tema tratado na ação, isto é, possuem como requisito implícito para a legitimação a demonstração de existência de nexos entre a norma questionada e os objetivos institucionais específicos do órgão ou entidade - e, conseqüentemente, estão sujeitos ao controle do STF quanto à verificação de existência da pertinência temática.

Compreendem os legitimados universais o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, o Procurador-Geral da República (que até 1988 era o único legitimado), o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e o partido político com representação no Congresso Nacional. Já os legitimados especiais abarcam o Governador de Estado ou do Distrito Federal, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Ao analisar os casos nos quais o motivo que levou ao término da ação sem resolução de mérito foi a ilegitimidade da requerente, logo levantei uma primeira hipótese: que a maioria dos casos de ilegitimidade corresponderiam aos *legitimados especiais* - dado que são os únicos que poderiam ter sua legitimidade não apreciada pelo Poder Judiciário.

Assim, de modo a testar minha hipótese, resolvi analisar as 44 requerentes de ações sem mérito resolvido em função da ilegitimidade ativa. As informações obtidas podem ser encontradas na tabela 5 (vide anexo 1), no apêndice do presente trabalho. Nessa tabela trago o número da ação, sua requerente e o motivo segundo o qual os Ministros entenderam que não se tratava de parte legítima para a propositura da ação (resguardando, ao máximo, a nomenclatura por eles utilizada).

Destaco, como conclusão da análise das informações encontradas, que de fato minha hipótese foi confirmada. Ou seja, a maioria das requerentes não legitimadas, no ano de 2018, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, compreendiam as legitimadas especiais. Mais do que isso, constatei que os principais vícios que justificavam sua não configuração no rol taxativo do artigo 103 da Constituição Federal eram a (i) Ausência (ou insuficiência) de demonstração da relação de pertinência temática entre o objeto da ação e os objetivos institucionais perseguidos pela entidade autora; (ii) o caráter abrangente das requerentes – isto é, ausência de homogeneidade; (iii) a ausência de caráter nacional da entidade requerente (dentre eles os diretórios regionais e municipais) e (iv) a não correspondência da requerente com o rol constitucional (cidadãos, associações civis, Municípios, entre outros).

Assim, conclui que, quanto aos vícios na configuração no interesse de agir, não me parece ter havido qualquer afronta ao princípio da colegialidade. As 46 decisões analisadas nesse tópico compreenderam casos nos quais era evidente a impossibilidade de apreciação da ação e a análise detalhada dos motivos que levaram os relatores a entender pela ilegitimidade ativa *ad causam* da requerente, isto é, não houve qualquer juízo arbitrário ou injustificado por parte dos Ministros e Ministras. Pelo contrário, constatei que todas as decisões eram exaustivamente fundamentadas em lei e em entendimentos da própria Corte a respeito de determinadas requerentes cuja ilegitimidade já havia sido apreciada colegiadamente.

4.2.1.3 Vícios no cabimento da ação [45 casos]

Por fim, outro grande motivo encontrado no meu universo de pesquisa que levou ao término da ação sem resolução de mérito foi o descabimento da ação de controle concentrado de constitucionalidade - aqui chamado de 'vícios no cabimento da ação'. Em outras palavras, compreende os casos nos quais os Ministros e Ministras encontravam-se diante de situações que invariavelmente levariam à inadmissibilidade da ação.

Diferentemente dos tópicos anteriores, as decisões aqui contempladas não possuem vícios temporais (de perda de objeto ou mudança do paradigma de confronto) ou vícios relativos ao interesse de agir²⁷. Tratam-se de decisões que, apesar de terem sido propostas a tempo e por partes legitimadas para propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade, foram altamente prejudicadas por não terem seguido determinados critérios de admissibilidade ou até mesmo terem sido consideradas o instrumento inadequado

Optei por dividir este tópico em 5 categorias diferentes à luz de motivos mais específicos que levaram ao término da ação. São eles:

- a. Inobservância do critério da subsidiariedade
- b. Inobservância do critério objetividade
- c. Inconstitucionalidade reflexa
- d. Inadequação normativa ou do meio processual escolhido
- e. Manifesta inadmissibilidade

²⁷ Exceto nos casos nos quais constatei a ocorrência de decisões que, simultaneamente, incidiam em vícios de ilegitimidade ativa *ad causam* da requerente e em vícios relativos ao cabimento. É o caso, por exemplo, da ADPF-487, proposta pelo Município de Belém e da ADI-5966, proposta por uma pessoa física. Neste sentido, reitero que, de fato, a soma das decisões aqui elencadas não representa, necessária e exatamente, ao número total de decisões – dado que uma decisão pode ter sido fundamentada em mais de um motivo para a não apreciação do seu mérito.

4.2.1.3.1 Inobservância ao critério da subsidiariedade [12 casos]

O critério da subsidiariedade é aquele segundo o qual é analisado o cabimento de ADPFs na escolha do controle concentrado de constitucionalidade. Preocupa-se, basicamente, com o esgotamento de quaisquer outros meios eficazes para sanar a lesividade para, enfim, ajuizar a ADPF - ação que é, por excelência, de aplicação subsidiária ou residual em relação às demais ações do controle concentrado (ADI, ADO e ADC) ou até mesmo do controle difuso. Assim, apenas quando nenhuma outra ação for cabível é que o ordenamento jurídico permite a utilização da ADPF. É o que dispõe o §1º do artigo 4º da Lei 9.882/99, *in verbis*:

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Assim, a presente classificação compreendeu apenas a não resolução de mérito de uma classe processual específica - as ADPFs. Foram encontradas 12 ações com esse motivo. Ou seja, das 91 ADPFs contempladas pelo meu universo de pesquisa, 12 (cerca de 13,2%) foram realizadas sem a observância ao critério da subsidiariedade e, conseqüentemente, não tiveram seu mérito apreciado pela Corte.

4.2.1.3.2 Inobservância ao critério da objetividade [4 casos]

A inobservância ao critério da objetividade das ações constitucionais de controle concentrado de constitucionalidade foi um motivo presente em 4 casos no meu universo de pesquisa - e, em todos, o mérito não foi resolvido.

Dentre eles, destaquei 3 casos de seguimento negado em função desta inobservância (ADI-5863, ADPF-558 e ADPF-510), além de um caso de indeferimento de petição inicial (ADPF 540).

É possível entender o caráter (necessariamente) objetivo das ações de controle concentrado de constitucionalidade como um critério indispensável para sua admissibilidade e, mais do que isso, como uma característica vital para o processo de controle abstrato de normas.

Tratar as ações de controle concentrado de constitucionalidade de forma subjetiva - isto é, visando a concretização de interesses individuais das partes é distorcer por completo seu caráter abstrato e incidental, típico de uma ação que, por excelência, discute a inconstitucionalidade da lei (ou o descumprimento de preceito fundamental) no plano abstrato.

Tem-se, portanto, que as ações constitucionais ora analisadas necessitam obedecer ao caráter objetivo, intimamente ligado à própria lógica do controle concentrado de constitucionalidade, para de fato serem úteis e legítimas à manutenção da ordem constitucional - e, para isso, excluem qualquer possibilidade de vinculação ao interesse subjetivo das partes (mesmo porque, nesse tipo de ação não se falar, propriamente, em partes interessadas)

Trago, a seguir, um trecho da fundamentação presente em uma das ações anteriormente citadas ([ADPF-540](#)) na qual o Ministro Relator do caso, Edson Fachin, trata didaticamente sobre o tema da objetividade das ações constitucionais:

No caso dos autos pretende-se ver declarada a inconstitucionalidade da decisão judicial monocrática prolatada pelo Min. Luis Roberto Barroso, nos autos da Medida Cautelar na Reclamação 31.523/SC, em trâmite perante esse Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, verifica-se a inobservância do princípio da subsidiariedade na medida em que não se respeitou o esgotamento das vias processuais possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão aos

preceitos fundamentais alegados violados, visto que nem sequer o mérito da Reclamação 31.523/SC foi julgado.

[...] In casu, o que se tem é a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental como sucedâneo recursal por partido político legitimado que age na defesa de um dos seus filiados, o Deputado Federal João Rodrigues. Pretende-se, na verdade, por via transversa, ver examinada e revista decisão judicial liminar de efeito individual e concreto pendente de julgamento de mérito na instância originária. Desse modo, além do não preenchimento do requisito da subsidiariedade, o conhecimento da presente ação esbarra em outro óbice, qual seja, a vedação da utilização da ADPF na defesa de direitos e interesses individuais e concretos.²⁸

Cito, por fim, os ensinamentos do professor Georges Abboud quanto à necessária objetividade das ações constitucionais:

*"O processo de controle abstrato de constitucionalidade de normas não é um processo em contraditório, não existem direitos subjetivos em litígio. Cuida-se de um processo objetivo, sem contraditores, ainda que os autores do ato normativo 'sub iudice'²⁹ possam ser ouvidos no processo. [...] Nesse processo não há sucumbência porque não existe 'perdedor', isto é, não há sujeito passivo que deverá sofrer os efeitos da sentença." [ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro*, p.383]³⁰*

4.2.1.3.3 Inconstitucionalidade reflexa [7 casos]

A inconstitucionalidade reflexa, também chamada de inconstitucionalidade indireta, é aquela que se constata quando a norma

²⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Decisão monocrática. ADPF 540/DF, Rel. Min. Edson Fachin, j.11/12/18, pp. 9 e 10

²⁹ *sub iudice*, expressão do latim que significa 'sob julgamento', ou seja, que se encontra em mãos de um juiz ou tribunal, aguardando determinação judicial.

³⁰ ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional brasileiro/ Georges Abboud*. - 2. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p.383

impugnada não viola diretamente a Constituição Federal, mas, na realidade, uma lei de natureza infraconstitucional.

Trata-se, em outras palavras, de um fenômeno no qual a lei ou ato normativo impugnado viola, primeiramente, um dispositivo infraconstitucional que, por sua vez, encontra-se subordinado à Constituição. Ou seja, o ato impugnado viola a Constituição de maneira reflexa ou indireta.

Ocorre que o controle concentrado de constitucionalidade volta-se apenas às leis ou atos normativos que violam a Constituição de forma direta. Neste sentido, é inadmissível a inconstitucionalidade reflexa em nosso sistema jurídico e, conseqüentemente, não tinham opção as Ministras e Ministros relatores das 7 decisões contempladas nesta categoria senão decidir pelo término da ação.

Ilustra a impossibilidade de admissão de inconstitucionalidade reflexa em sede de controle concentrado de constitucionalidade a argumentação utilizada pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADI 4819/DF.

Trata-se de uma ADI promovida pela Associação Brasileira dos Terminais Portuários – ABTP –, que impugnou, originalmente, **a Portaria 24/2011 da Secretaria do Patrimônio da União – SPU**, que, por sua vez, foi revogada pela **portaria 404/2012**. Feitas essas observações acerca da ADI-4819, convém observar a argumentação do relator:

*No entanto, no caso presente, impõe-se reconhecer que **a Portaria 404/2012 não detém caráter normativo autônomo**, como pretende a Autora, **pois extrai seu fundamento de validade da Lei 9.636/1998**, a qual expressamente prevê, em seu art. 18, §§ 2º, 5º e 7º, a onerosidade da cessão de uso de espaços físicos em águas públicas. Dessa feita, **o caso envolveria, quando muito, inconstitucionalidade indireta ou reflexa**, reveladora de mera crise de legalidade, **insuscetível de ferir parâmetro de controle situado no texto da Constituição Federal**.*

*Diante do exposto, com base no art. 4º, caput, da Lei 9.868/1999, arts. 330, I, e § 1º, I, e 485, I e VI do Código de Processo Civil e art. 21, IX, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, NÃO CONHEÇO da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e JULGO EXTINTO o processo, sem resolução de mérito.*³¹

4.2.1.3.4 Inadequação normativa ou do meio processual escolhido [9 casos]

Um outro motivo encontrado no meu universo de pesquisa que levou ao término da ação sem resolução de mérito foi o descabimento da ação de controle concentrado de constitucionalidade compreende a inadequação, por parte da Autora, sob 2 aspectos diferentes: tanto a inadequação do meio processual escolhido quanto à normatividade inadequada para figurar como objeto de ação de controle concentrado.

Encontrei, no total, 9 decisões monocráticas que se encaixaram nesta categoria. Dessas 9 decisões, pontuo que houve 3 casos nos quais os Ministros relatores argumentaram à luz da normatividade inadequada para figurar como objeto de ação de controle concentrado (ADC 47/AM, ADPF 521 / DF e ADI 5899 MC / DF) e 6³² casos nos quais decidiu-se pela inadequação do meio processual escolhido.

A primeira decisão na qual constatou-se a normatividade inadequada para figurar como objeto de ação de controle concentrado foi a ADC 47/AM. Proposta pelo Diretório Nacional do Podemos (partido político), a ação tinha como objetivo declarar a constitucionalidade do art. 52 da Constituição do

³¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Decisão monocrática. ADI 4819/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j.24/07/18, p. 15

³² Tratam-se das seguintes ações: ADI-3701, ADI-4020 , ADI-4997, ADPF-356, ADPF-365 e ADPF-415

Estado do Amazonas. Contudo, como bem pontuou o Ministro Ricardo Lewandowski, relator do caso, a ação não merecia prosperar.

Ocorre que, como dispõe o art. 102, I, 'a', da Constituição Federal: "Compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, ação declaratória de constitucionalidade contra lei ou ato normativo federal". No caso, a requerente pugna pela declaração de constitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Amazonas, isto é, uma norma de origem estadual. Consequentemente, foi negado seguimento à ação (nos termos do art. 4º da Lei 9.868/1999) dado que Constituição do Estado do Amazonas não compreende norma adequada para figurar como objeto de ADC.

Já a ADPF 521 / DF, proposta pela Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado – CONACATE, teve por objeto a nota Técnica nº 03/2015, da Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social. O relator do caso, Ministro Edson Fachin, sustentou que o ato impugnado não detém normatividade adequada a figurar como objeto em ação de controle de constitucionalidade. Correto teria sido impugnar a Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social, dado que essa seria responsável pela previsão do ato que requerente visou atacar. Assim, foi à luz da ausência de densidade normativa suficiente ao ato do Poder Público apontado como violador de preceitos e princípios constitucionais que o relator entendeu não ser possível conhecer a ADPF.

Por fim, há também a ADI 5899 MC / DF. Proposta pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, a ação teve por objeto os Acórdãos nºs. 2.780/2016, 1.879/2014, 892/2012 e a Súmula 285, todos do Tribunal de Contas da União. Dispõem tais acórdãos sobre os requisitos necessários para a concessão e manutenção de pensão por morte em favor de filhas solteiras maiores de 21 anos.

No entendimento do relator do caso, Ministro Luís Roberto Barroso, os acórdãos proferidos pelo TCU não constituem norma, mas atos concretos. Em

outras palavras, argumentou que a súmula do TCU é mero verbete que consolida o entendimento do tribunal, desprovido de eficácia normativa. Conseqüentemente, trata-se de atos cujo questionamento não é viável por meio de ação direta de inconstitucionalidade (consolidando, portanto, a normatividade inadequada para figurar como objeto de ação de controle concentrado)

Feitas das considerações e explicações acerca dos 3 casos nos quais foi constatada a normatividade inadequada do objeto impugnado para figurar em ação de controle concentrado de constitucionalidade, tratarei brevemente da inadequação do meio processual escolhido.

Um exemplo que ilustra a inadequação do meio o caso da [ADI-4020](#), de relatoria do Ministro Roberto Barroso e proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos. Na ocasião, questionou-se a constitucionalidade do artigo 192 da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943), cuja redação foi dada pela Lei 6.514, de 22 de dezembro de 1977. Destaco o seguinte trecho da ação:

*[...] Ocorre que – tal como apontado pelo Presidente da República, pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República, **há jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal, no sentido do descabimento de ação direta de inconstitucionalidade contra lei anterior à promulgação da Constituição.** Nota-se, portanto, que a via eleita pelo requerente para impugnar a validade da norma – a presente ação direta de inconstitucionalidade – não é a via adequada para tal, segundo entendimento antigo e vigente nesta Corte.³³*

Ou seja, como não é possível o ajuizamento de ADI para leis ou atos normativos anteriores à Constituição Federal de 1988, tem-se que a ação foi extinta, sem julgamento de mérito, por vícios no seu cabimento. Houve, portanto, inadequação no meio processual escolhido. Correto teria sido, na

³³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Decisão monocrática. ADI 4020 / DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 10/12/2018, p.2

realidade, a utilização da ADPF, instrumento específico para o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos anteriores à Constituição.

4.2.1.3.5 Manifesta inadmissibilidade [13 casos]

Destaco, por fim, os casos nos quais manifesta inadmissibilidade dos pedidos, dos pedidos ou até mesmo da ação em si foi a responsável pelo término da ação, sem resolução de mérito, em função dos vícios de cabimento.

Tratam-se, em suma, de decisões cujo vício no cabimento era evidente. Todavia, por não se encaixarem em nenhuma das 4 categorias anteriormente citadas³⁴, foram aqui dispostas.

Ademais, compreendem decisões nas quais as Ministras e Ministros relatores fundamentaram seus argumentos especialmente no artigo 21, §1º do RISTF. Sua redação é a seguinte:

Art. 21. São atribuições do Relator:

*§ 1º Poderá o(a) Relator(a) 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. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007)*

Trata-se, portanto, de inegável juízo de admissibilidade das ações constitucionais que o próprio Regimento Interno do STF confere ao relator,

³⁴ Inobservância aos critérios da subsidiariedade e objetividade, inconstitucionalidade reflexa e inadequação normativa ou do meio processual escolhido.

que poderá fazê-lo *ad referendum do Plenário*³⁵. Da análise das decisões que constituem essa categoria pode constatar que tal juízo ocorria em função da manifesta inadmissibilidade de forma geral³⁶ ou, ainda, de improcedência da petição inicial (5 casos nos quais os relatores trataram a manifesta improcedência (e, conseqüentemente, inadmissibilidade) da petição inicial. Compreendem 5³⁷ Ações Diretas de Inconstitucionalidade, das quais 2³⁸ já foram exploradas no tópico 'vícios no interesse de agir'.

4.2.2 PEDIDOS DE PARTICIPAÇÃO ou INTERVENÇÃO NO PROCESSO [245 casos]

Tratam-se dos casos nos quais as decisões monocráticas eram voltadas ao deferimento ou indeferimento dos pedidos relativos à participação no processo na qualidade de *amicus curiae* ou *amici curiae* (idêntico ao primeiro caso, apenas com a denominação no plural). Ademais, adicionei também nesse grupo os casos de deferimento de indeferimento de terceiro interessado, figura que, embora cuja participação nas ações de controle concentrado de constitucionalidade é teoricamente negado, mostrou ser utilizada com o mesmo significado da expressão *amicus curiae* apenas nas ações de relatoria do Ministro Marco Aurélio (denominação utilizada exclusivamente por ele, por questões, ao que tudo indica, estilísticas).

A previsão legal para a participação dessas figuras em ações de controle concentrado de constitucionalidade encontra respaldo legal no artigo

³⁵ Isto é, poderá fazê-lo monocraticamente.

³⁶ Tratam-se de 8 decisões nas quais os relatores, ao argumentar pelo término da ação sem resolução de mérito, denominaram a ação com propriamente inadmissível. Dentre elas, pude destacar: 4 embargos de declaração em ADIs (duas vezes na ADI-4060, ADI-4384 e ADI-4389); 1 ADI (ADI-5118), 1 ADC (ADC-52), 1 ADO (ADO-51) e 1 ADPF (ADPF-480).

³⁷ São elas as ADIs de nº:1940, 3651, 4248, 5957 e 5966

³⁸ Refiro-me às ADIs 5957 e 5966, propostas, respectivamente, por CARLOS ALEXANDRE KLOMFAHS e CLAUDIA CANCIO PINI JACOB, ambos manifestamente ilegítimos. Nessas duas ADIs, para além da ilegitimidade ativa *ad causam* da requerente, os relatores também alegaram a manifesta improcedência da petição inicial.

138 CPC e, no caso das ADIs e ADOs, no artigo 7º, § 2º, da Lei federal 9.868/1999. Esses dispositivos garantem ao relator o poder de, considerando a relevância da matéria discutida, a representatividade dos postulantes e, ainda, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, por decisão irrecorrível, admitir a manifestação de órgãos ou entidades interessadas na qualidade de *amicus curiae*.

Da análise desse artigo é possível extrair que, de fato, é significativo o poder do relator quanto à admissão de *amicus curiae*, em especial no que diz respeito ao caráter irrecorrível de sua decisão (no caso da ADI e ADO, do seu despacho). Contudo, é curioso observar que, apesar disso, a tendência que encontrei ao analisar esse grupo de decisões monocráticas foi o deferimento e não o indeferimento de *amicus*, *amici* ou terceiros interessados (no caso de decisões de relatoria do Ministro Marco Aurélio) nas ações de controle de constitucionalidade. Trata-se de uma realidade, ao menos no ano de 2018, que pode ser interpretada como o reflexo de “boa” utilização do instrumento de participação de terceiros no processo, dado que, como apontaram alguns Ministros e Ministras, a figura do *amicus curiae* no processo opera como verdadeira forma de democratização do controle de constitucionalidade.

Neste sentido é que sustentou o Ministro Alexandre de Moraes ao deferir o requerimento de ingresso apresentado pelo Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo (SINAFRESP) na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.297:

*Aspecto relevante, também a propósito, é o que aponta para que, admitido ingresso no processo como amicus curiae, **uma participação deverá ser a mais ampla possível, pois, juntamente com as audiências públicas, trata-se de instrumento de democratização e maior legitimação da atuação do Supremo Tribunal Federal em sede de jurisdição constitucional**, objetivo chancelado pela vocação constitucional pátria. Essa perspectiva, que se volta ao reconhecimento de que adequada à mencionada concretização de maior abertura nas discussões e de maior pluralidade de*

*participantes, permite as colaborações, desde que, todavia, sejam úteis ao desate da controvérsia*³⁹

Das causas mais comum de indeferimento, destacam-se a intempestividade em postular pedido de intervenção (dado que uma vez liberado o processo para pauta pelo relator o pedido é considerado extemporâneo) e a falta de pertinência necessária participar nesta qualidade. Neste sentido, ilustra a argumentação constante na ADI 4451 / DF, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes:

O pedido apresentado afigura-se manifestamente extemporâneo. Essa CORTE assentou que eventuais interessados podem demandar seu ingresso na ação, na qualidade de amici curiae, ***apenas até a data em que o Relator liberar o processo para pauta.*** Nesse mesmo sentido: ADI 4.071- AgR, Rel. Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, DJe de 16/10/2009; e ADI 4.067-AgR, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/2010.

No presente caso, foi solicitada a pauta para julgamento do mérito da Ação Direta em 26/2/2018. Assim, o pedido de ingresso como amicus curiae, apresentado em 7/6/2018, ocorreu fora do momento oportuno.

*Além disso, a Associação Requerente não logrou demonstrar a sua capacidade em contribuir de forma relevante para a discussão da questão constitucional em causa, tendo articulado razões que não têm pertinência com o tema tratado na presente ação.*⁴⁰

Destaco, por fim, as classificações iniciais criadas a respeito das decisões cuja intenção era o pedido de participação ou intervenção no processo. Foram elas:

a. DEFERIMENTO DE AMICI CURIAE [42 casos]

³⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Decisão monocrática. ADI 3297 / DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 05/03/2018, p. 1

⁴⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Decisão monocrática. ADI 4451 / DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j.11/06/2018, p. 1

- b. DEFERIMENTO DE AMICUS CURIAE [78 casos]
- c. INDEFERIMENTO DE AMICI CURIAE [6 casos]
- d. INDEFERIMENTO DE AMICUS CURIAE [19 casos]
- e. DEFERIMENTO + INDEFERIMENTO DE AMICUS CURIAE [3 casos]⁴¹
- f. DEFERIMENTO DE TERCEIRO INTERESSADO [64 casos]
- g. INDEFERIMENTO DE TERCEIRO INTERESSADO [32 casos]
- h. PEDIDO DE INGRESSO DE TERCEIRO INDEFERIDO (tentativa de ingresso como assistente simples) [1 caso - vide [ADI-5681](#)]

Como expliquei anteriormente, apenas o Ministro Marco Aurélio se valeu, no universo de pesquisa analisado, do termo “terceiro interessado” como sinônimo de *amicus curiae*. Deste dado aparentemente irrelevante pude extrair uma vantagem: a fácil identificação de tais ações em relação às ações dos demais Ministros e Ministras do STF. Assim, uma vez identificadas essas decisões pude chegar à conclusão que o Ministro Marco Aurélio representou, ao menos no ano de 2018, uma figura de extrema relevância.

Em outras palavras, identifiquei que dos 245 casos de deferimento ou indeferimento de pedidos relativos à participação no processo na qualidade de *amicus curiae*, 96 foram proferidos apenas pelo Ministro Marco Aurélio (aproximadamente 40%).

⁴¹ Isto é, casos nos quais o Ministro Relator optou por, em uma mesma decisão monocrática, deferir determinados pedidos de participação na qualidade de *amicus curiae* e indeferir outros. Tal escolha “econômica” só reforça a tese anteriormente levantada de que, de fato, o volume total de decisões monocráticas é extremamente relativo: por um lado, Ministros deferem e indeferem diversos *amicus* em uma mesma ação, ao passo que outros Ministros deferem e indeferem *amicus* em ações separadas - causando, conseqüentemente, um aumento no volume total.

4.2.3 ADOÇÃO DO RITO ABREVIADO [119 casos]

A adoção do chamado rito abreviado compreende, na realidade, um rito presente na Lei 9.868/99⁴² (Lei da ADI e ADO). Seu dispositivo é o seguinte:

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

Em outros termos, tem-se que, a depender da relevância da matéria discutida na ação e seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica o Plenário poderá julgar diretamente o mérito da ação, dispensando, temporariamente, a análise do pedido de medida cautelar.

Foram encontrados, no total, 119 casos de adoção do rito abreviado, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, no ano de 2018. Destes 119 casos, 115 foram aplicados em ADIs e 4 em ADPFs, por meio do denominou-se, pelos próprios relatores, como 'aplicação análoga do rito do artigo 12'.

⁴² Ademais, o rito abreviado também encontra-se disposto no artigo 170, §3º do RISTF:

"Art. 170.O Relator pedirá informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, bem como ao Congresso Nacional ou à Assembleia Legislativa, se for o caso.

[...]

§3º Se, ao receber os autos, ou no curso do processo, o Relator entender que a decisão é urgente, em face do relevante interesse de ordem pública que envolve, poderá, com prévia ciência das partes, submetê-lo ao conhecimento do Tribunal, que terá a faculdade de julgá-lo com os elementos de que dispuser."

Se comparado com o universo total de pesquisa, é possível afirmar que, de fato, a adoção do rito abreviado ocupou espaço significativo nas decisões dos Ministros e Ministras em 2018. Mais especificamente, ocupou um percentual de aproximadamente 18,5% das decisões totais (119 de 643) e, nos casos apenas das ADIs, um percentual de aproximadamente 22% das decisões (115 de 514). Ou seja, tem-se que quase ¼ das ADIs foram decididas à luz do rito abreviado.

Notei que a ação mais antiga que, quando julgada em 2018, se valeu desse rito, é a [ADI-4017](#) (cuja data de autuação é 8/2/2008). Isto é, após 10 anos sem julgamento de mérito é que decidiu-se, monocraticamente, pela adoção de um rito em tese utilizado para casos 'urgentes' e 'excepcionais'. Neste sentido é que indaguei, ao menos nesse caso, acerca da eficácia deste instrumento - que, como os números indicam, vem se transformando cada vez mais em um mecanismo de agilidade processual do que de fato uso excepcional.

Uma outra análise, contudo, pode demonstrar que o número elevado de decisões proferidas por meio deste rito evidencia, na realidade, uma gradual preferência dos relatores em discutir a matéria em Plenário - tratando-se, portanto, de possível deferência ao princípio da colegialidade. Neste sentido, invoco mais uma vez os ensinamentos do professor Georges Abboud, cujo entendimento acerca da utilização do rito abreviado me parece pertinente para a presente pesquisa:

"Se corretamente utilizado, o rito abreviado pode ser mecanismo salutar para impedir a monocratização da jurisdição constitucional. Ou seja, ele evitaria a proliferação de medidas cautelares monocráticas que suspendem a eficácia da lei, a partir de julgamento de um único Ministro. Por meio da medida cautelar, diversas vezes o ato do Congresso fica suspenso por decisão singular precária (que não enfrenta o mérito da inconstitucionalidade) sem

*sequer o colegiado do STF tenha se pronunciado” [ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro*, p.414]⁴³*

4.2.4 PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO [10 casos]

Outro tipo de decisão monocrática que me deparei ao longo da pesquisa de campo refere-se à pedidos de reconsideração. Trata-se de uma garantia processual decorrente do direito de petição segundo a qual permite-se ao autor da ação solicitar a revisão de uma decisão já proferida.

Em minhas classificações originais dividi os pedidos relativos à reconsideração em 3 tipos tendo em vista as diferentes decisões encontradas sobre o tema e a argumentação utilizada pelos Ministros. São eles:

- a. INDEFERIMENTO DE RECONSIDERAÇÃO (2 casos)
- b. RECONSIDERAÇÃO (7 casos)
- c. NEGAÇÃO DE PROVIMENTO de reconsideração (1 caso)

Ponto que, apesar de versarem sobre temas diferentes, decidi agrupar todos os pedidos de reconsideração em uma única classificação por entender ser a classificação mais próxima da utilizada na tabela do STF. Em outras palavras, me ative à nomenclatura que os próprios Ministros e Ministras utilizaram a tratar dessas decisões, reservando, portanto, uma classificação específica para esse tipo de decisão monocrática.

⁴³ ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional brasileiro/ Georges Abboud*. - 2. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 414.

4.2.5 PEDIDOS RELATIVOS AO ADITAMENTO À PETIÇÃO INICIAL [5 casos]

Foram poucos os casos de decisões monocráticas dedicadas exclusivamente à petição inicial, mais especificamente, em relação a pedidos de aditamento à inicial (5 casos, todos deferidos). Compreendem as ações no qual o relator, monocraticamente, decidiu acerca da possibilidade de terceiros já participantes do processo pudessem adicionar informações na petição inicial, nos termos do artigo 329 do atual Código de Processo Civil:

Art. 329. O autor poderá:

I - até a citação, aditar ou alterar o pedido ou a causa de pedir, independentemente de consentimento do réu;

II - até o saneamento do processo, aditar ou alterar o pedido e a causa de pedir, com consentimento do réu, assegurado o contraditório mediante a possibilidade de manifestação deste no prazo mínimo de 15 (quinze) dias, facultado o requerimento de prova suplementar.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo à reconvenção e à respectiva causa de pedir.

Todos os casos de deferimento de aditamento à inicial foram constatados em ADIs e, no mais, cada um contou com um requerente. Foram eles:

- a. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF
- b. ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB E OUTRO(A/S)
- c. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DE ESTADO - ANAPE
- d. PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
- e. CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL

4.2.6 RECURSOS [23 casos]

Acerca das decisões monocráticas voltadas aos recursos (embargos, agravos regimentais e agravos), decidi subdividi-las em 2 subgrupos: (i) provimento / negação de provimento de recurso (ii) não conhecimento de recurso. No total foram encontradas 23 decisões dentro desse recorte, sendo a maioria deles relativas ao não conhecimento de recursos (em especial aos embargos de declaração).

Das causas mais comuns para o não conhecimento dos recursos, mais especificamente dos embargos, destaco manifesta intempestividade (vide [ADI-4060](#)) e o trânsito em julgado do acórdão atacado (vide [ADI-4060](#)). Curioso notar como, em praticamente todos os casos analisados, a ação individual dos Ministros foi plenamente justificada por situações na qual, de forma *manifesta*, os requisitos para conhecimento da ação estavam presentes. Em outras palavras, cumpriam os Ministros, assim como em diversos outros momentos, obrigações de ordem mera e exaustivamente *processual*.

4.2.7 HOMOLOGAÇÃO DE DESISTÊNCIA [3 casos]

Foram quase que inexistentes, no ano de 2018, as decisões monocráticas voltadas a homologação dos pedidos de desistência. Constatei a ocorrência apenas em 3 casos:

- a. Na [ADI-3908](#), de relatoria do Ministro Edson Fachin, na qual foi homologado o pedido de desistência do recurso de agravo regimental.
- b. Na [ADI-5215](#), de relatoria do Ministro Roberto Barroso, ocasião em que homologou pedido de desistência dos embargos de declaração opostos em face de decisão cautelar anteriormente deferida

- c. Em uma das decisões monocráticas relativas à [ADC-43](#), de relatoria do Ministro Marco Aurélio, caso que revelou a desistência de reiteração de implemento de medida cautelar anteriormente indeferida pelo Plenário.

A previsão legal para esse tipo de pedido encontra-se disposta artigo 21, VIII, do Regimento interno do STF. É descrita como uma das competências do Ministro relator, ao qual cabe *homologar as desistências, ainda que o feito se ache em mesa para julgamento*.

Ainda sobre o cabimento do pedido de homologação de desistência, convém destacar a argumentação utilizada na [ADI-3908](#):

Conquanto não se admita a desistência da ação direta de inconstitucionalidade, consoante o disposto no art. 5º, caput, da Lei 9.868/99, é preciso reconhecer que a presente ação teve a inicial indeferida, com base no art. 4º da Lei 9.868/99, pelo então Relator Min. Joaquim Barbosa. Sendo limitado e voluntário o objeto de análise do agravo, como sói com os recursos, não se lhe deve aplicar o princípio da indisponibilidade que rege o processo de controle normativo abstrato. Ante o exposto, homologo o pedido de desistência do recurso de agravo.

4.2.7 CONCESSÃO DE LIMINAR [47 casos]

A análise quantitativa dos casos em que verifiquei a ocorrência da concessão (ou não concessão) monocrática de medida de liminar foi, talvez, aquela que mais me chamou a atenção.

Como exposto no início do presente trabalho, o caráter nocivo das decisões monocráticas e sua alegada afronta ao princípio da colegialidade é

comumente associado aos poderes do relator na concessão de liminares *ad referendum* do Plenário.

Não por acaso constatei, em pesquisas prévias a realização deste trabalho, a reação Legislativa ao poder de conceder liminares monocraticamente. Refiro-me ao Projeto de Lei 7104/2017, aprovado em caráter conclusivo pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, que objetiva a alteração das leis 9.868/99 (Lei ADI) e 9.882/99 (Lei ADPF) especificamente no que diz respeito à concessão monocrática de liminar. Em outras palavras, pretendia-se fixar que medidas cautelares individuais só podem ser concedidas pelo colegiado, ressalvados os recessos.

De fato, não pretende a presente pesquisa, em função do tempo hábil disponível para sua elaboração, se dedicar também à análise qualitativa desses 47 casos envolvendo a concessão monocrática de liminar. Contudo, sob uma ótica quantitativa, acredito que seja interessante ponderar como, à luz dos dados obtidos, as decisões monocráticas dedicadas ao deferimento ou indeferimento de liminar não representam, ao que tudo indica, uma grave ameaça ao princípio da colegialidade - considerando, reitero, a proporção desses 47 casos em relação às 643 decisões (aproximadamente 7% do total). Destaco, por fim, que dos 47 casos encontrados nesta categoria 34 compreendem o deferimento total da liminar, 10 o deferimento parcial de liminar e 3 o indeferimento total da liminar.

4.2.8 OUTROS [7 casos]

Nesta classificação denominada 'outros' aloquei os casos nos quais verifiquei pouca ou exclusiva ocorrência. Em outras palavras, casos que, em função das particularidades apontadas, não consegui agrupar em nenhum outro grupo de monocráticas já criado.

Trago, a seguir, estes 7 casos com suas classificações originais (isto é, classificações que obtive à luz da própria nomenclatura utilizada pelos Ministros e Ministras):

- a. CONCEDIDA A ORDEM DE OFÍCIO - [ADPF-444](#), Rel. Min. Gilmar Mendes
- b. DETERMINAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DO PROCESSO (com amparo no art. 109, I, da Constituição Federal) - [ADPF-502](#), Rel. Min. Alexandre de Moraes
- a. INDEFERIMENTO DE ADITAMENTO DA AUDIÊNCIA - [ADC-51](#), Rel. Min. Gilmar Mendes
- b. IMPROCEDÊNCIA DE PEDIDO DE MANIFESTAÇÕES INDIVIDUAIS - [ADPF-444](#), Rel. Min. Gilmar Mendes
- c. INDEFERIMENTO DE ADO (ausência de viabilidade) - [ADO-49](#), Rel. Min. Alexandre de Moraes
- d. AÇÃO NÃO CONHECIDA POR MOTIVOS FORMAIS (trânsito em julgado da decisão atacada) - [ADPF-196](#), Rel. Min. Dias Toffoli
- e. INDEFERIMENTO DE INICIAL POR MOTIVOS FORMAIS (petição inepta) - [ADI-5590](#), Rel. Min. Alexandre de Moraes

4.2.9 PROCEDÊNCIA DE ADIs [3 CASOS]

Por fim, dediquei uma das classificações criadas à casos pontuais, todos relativos à ADIs, nos quais sua procedência foi conferida monocraticamente. Isto é, não se tratam de decisões, como aquelas até aqui exploradas e classificadas, nas quais o relator ou relatora da ação cuidaram de questões meramente processuais - verificando se estavam presentes as condições para propositura da ação, se o objeto havia se perdido, deferindo ou indeferindo medidas liminares, entre outros.

Tratam-se, na realidade, de casos nos quais o relator entrou profundamente no mérito da ação, proferindo, monocraticamente, uma decisão que ultrapassa sua competência. Em outras palavras, só cabe ao Plenário, ao menos em tese, decidir pela procedência de uma ADI, ação que,

por excelência, possui efeito *ex tunc* e eficácia *erga omnes*. Relembrando, neste ponto, que a procedência de uma ADI gera a declaração de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo impugnado e, conseqüentemente, sua extinção do ordenamento jurídico - decisão que, por gerar efeitos permanentes e oponíveis contra todos, necessitam uma atuação colegialidade.

Encontrei 3 casos nos quais houve, de fato, a procedência de uma ADI em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Foram eles:

- a. [ADI-4386](#) – Rel. Min. Roberto Barroso
- b. [ADI-4793](#) - Rel. Min. Gilmar Mendes
- c. [ADI-5895](#) - Rel. Min. Alexandre de Moraes

A [ADI-4386](#) voltou-se à impugnação do art. 40, XVI e do trecho “depois de declarada, por aquela, pelo voto de dois terços de seus membros, a procedência da acusação” do art. 73, ambos da da Constituição do Estado de Santa Catarina. A PGR, requerente, sustentou a impossibilidade de que Estados-membros (no caso, Santa Catarina) ou o Distrito Federal instituíam normas condicionando a instauração de processos contra Governador, por crimes comuns, à prévia autorização da respectiva Assembleia Legislativa.

Já o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, requerente da [ADI-4793](#), propôs a ação em face de expressões contidas nos arts. 14, XII, e 39, da Constituição do Estado de Pernambuco. Tais dispositivos eram responsáveis por estabelecer a necessidade de autorização da Assembleia Legislativa para instauração de processo contra o Governador, por crimes de responsabilidade e por infrações penais comuns.

Por fim, a [ADI-5895](#), proposta pela Governadora do Estado de Roraima, compreendeu uma ação contra disposições da Constituição do Estado (de Roraima) e do Regimento Interno da Assembleia Legislativa acerca da

configuração de crime de responsabilidade e de normas de processo e julgamento desses litígios.

Todavia, ao analisar a argumentação utilizada em cada um dos casos, notei que os próprios Ministros anteciparam minha preocupação quanto à possível usurpação de competência para, monocraticamente, dar procedência à uma ADI. Ou seja, em todos os casos me deparei com exaustivas fundamentações dos relatores acerca da sua competência para julgar monocraticamente a respectiva ADI.

Mais do que isso, realizei a seguinte descoberta: que, nos 3 e únicos casos nos quais os Ministros deram procedência à uma ADI via decisão monocrática, a fundamentação jurídica era exatamente a mesma. Constatei que, nas 3 ADIs, a decisão teve como base um entendimento firmado pela Corte no julgamento das **ADIs nº 4.798, 4.764 e 4.797**. Tal entendimento mostrou-se muito bem descrito na [ADI-4386](#), de relatoria do Ministro Roberto Barroso. *in verbis*:

"A controvérsia constitucional posta nos autos foi exaustivamente apreciada pela Corte, sobretudo no julgamento conjunto das ADI nº 4.798, 4.764 e 4.797.

Na oportunidade, a Corte, ciente da pluralidade de ações de conteúdo estritamente análogo contra normas de outros entes federativos, delegou expressamente aos Ministros a possibilidade de provimento monocrático, em consonância com o entendimento ora fixado. Prestigia-se, assim, o entendimento do Plenário, ao mesmo tempo que se evita o desnecessário prolongamento do feito e o inoportuno congestionamento da pauta. Confira-se:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento, [...]. O Tribunal deliberou autorizar os Ministros a decidirem monocraticamente matéria em consonância com o entendimento firmado nesta ação direta de

inconstitucionalidade, contra o voto do Ministro Marco Aurélio.

*[...] Diante do exposto, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, declarando inconstitucional a norma do art. 40, XVI, e do trecho "depois de declarada, por aquela, pelo voto de dois terços de seus membros, a procedência da acusação", do art. 73, ambos da Constituição do Estado de Santa Catarina, **conforme delegação expressa do Plenário formalizada no julgamento das ADI nº 4.798, 4.764 e 4.797**".* ⁴⁴

Ou seja, ainda que compreendam 3 casos nos quais os Relatores foram responsáveis por monocraticamente retirar normas do ordenamento jurídico (dada a procedência das ADIs), é possível afirmar que, ao que tudo indica, não houve uma verdadeira afronta à colegialidade. Do contrário, constatei que todas essas decisões foram fundamentadas em um entendimento colegiadamente firmado e que, como o própria decisão supracitada apontou, prestigia a decisão do Plenário. Trata-se, talvez, de um dos mais preciosos achados de pesquisa que obtive ao longo deste trabalho: a categoria de decisões monocráticas que mais me causava preocupações mostrou-se ser, ao final, uma reafirmação do princípio da colegialidade e não uma ameaça e ele.

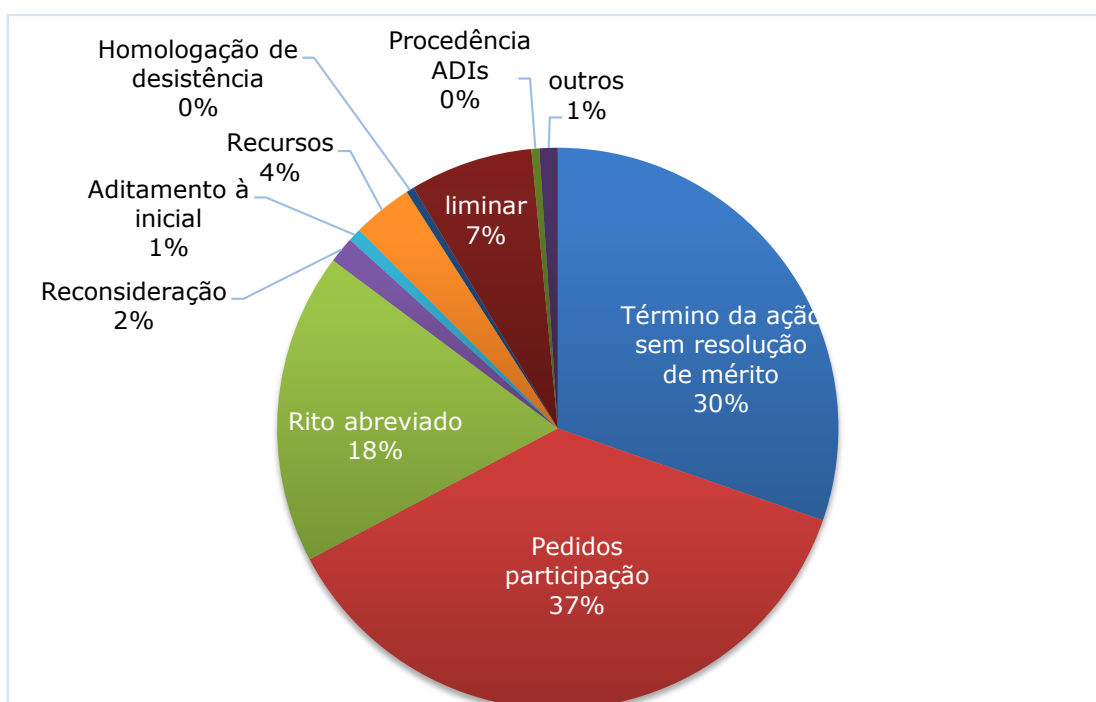
⁴⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Monocrática. ADI nº ADI 4386 / SC, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 24/10/2018, pp.4, 5 e 6.

4.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Minha intenção foi, ao longo deste capítulo, compartilhar ao máximo as informações extraídas da análise das decisões monocráticas, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, no ano de 2018. Mais do que apenas expor dados, me esforcei para elenca-los de forma didática, lógica e, na medida do possível, seguida de exemplos de determinados casos chave.

Primeiramente, apresento um gráfico com a proporção aproximada entre as 10 categorias criadas ao longo de todo o processo de pesquisa:

GRÁFICO 4 – Categorias criadas à luz das decisões monocráticas, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, no ano de 2018



Ao final da minha observação, me percebi diante de 9 categorias de decisões monocráticas. A primeira delas, relativa ao término da ação sem resolução de mérito, foi definitivamente a categoria mais trabalhosa. Nela, me preocupei em trazer não apenas a denominação utilizada pelos Ministros ('ação prejudicada', 'processo extinto', 'seguimento negado', termos que, para a presente pesquisa, não dizem muito por si só), mas, na realidade, os principais motivos que levaram à decisão do término da ação.

A categoria 'término da ação sem resolução de mérito' contemplou, no total, 201 decisões monocráticas⁴⁵. O principal motivo para término da ação foi, sem dúvidas, a perda superveniente de objeto (ao lado da mudança no paradigma de confronto), isto é, um motivo de ordem eminentemente temporal. Neste sentido, pude questionar não só a relação do recurso do tempo com o controle de constitucionalidade, mas, especialmente, como o tempo pôde evidenciar possível ineficiência da Corte Constitucional do STF em atender as demandas exclusivamente à ela propostas

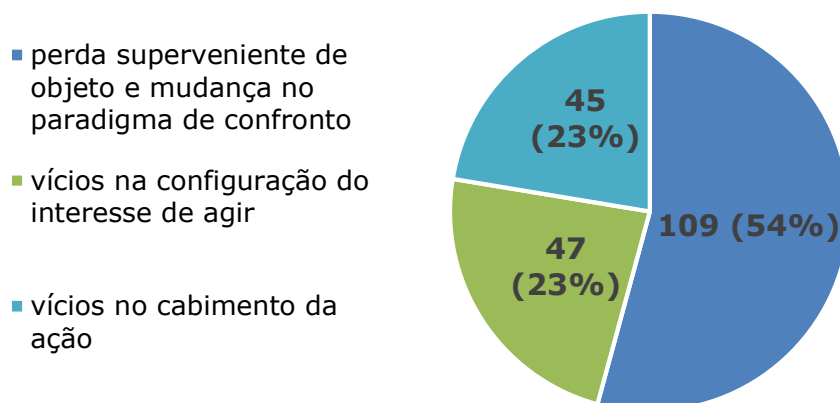
Em outras palavras, me causou certo incômodo constatar que, das 643 decisões monocráticas analisadas, 109 decisões (cerca de 17%) não tiveram seu mérito apreciado apenas em função da perda superveniente de objeto – considerando que grande parte delas, como explorado em detalhes no item 4.2.1.1, já tramitavam no STF há anos e apenas em 2018 foram apreciadas.

Trago, no gráfico abaixo, a relação entre 3 principais grupos criados perda superveniente de objeto e mudança no paradigma de confronto, vícios na configuração do interesse de agir e vícios no cabimento da ação.

⁴⁵ Reiterando, mais uma vez, que esse número é a expressão de um conjunto de diversos motivos que levaram ao término da ação. Consequentemente, como foi comum a ocorrência de mais de um motivo por ação, é esperado que a soma de todos eles seja superior ao número 'real' de ações.

GRÁFICO 5 – Principais motivos para término da ação sem resolução de mérito, em sede de controle concentrado, em 2018

Motivos para término da ação sem resolução de mérito



Quanto às demais categorias (a partir do item 4.2.2), tive mais facilidade em criá-las. Compreenderam o agrupamento de decisões cuja denominação utilizada pelos Ministros e Ministras já exprimia, em si, a essência da ação. Foi o caso, por exemplo, das categorias 'pedidos de participação ou intervenção no processo', 'adoção do rito abreviado' e 'concessão de liminar', todas facilmente identificáveis no próprio andamento da ação.

Dessas categorias, me chamou a atenção a quantidade de decisões monocráticas caracterizadas pelos pedidos de participação no processo (245 casos, cerca de 39%) e pela adoção do rito abreviado (119 casos, cerca de 18,5%). Mais do que isso, me surpreendi com o caráter democrático da figura dos *amicus curiae* nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, como defendido pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADI 3.297, bem como com a interpretação do professor Georges Abboud acerca da adoção do rito

abreviado como uma forma de impedir a 'monocratização da jurisdição constitucional' – e, conseqüentemente, primar a colegialidade.

Ademais, considerei enriquecedora a análise detalhada das 44 requerentes ilegítimas constantes na categoria 'vícios na configuração do interesse de agir'. Constatei que, de fato, são as chamadas legitimadas especiais que mais tiveram sua legitimidade questionada – tendo em vista a necessidade de comprovação de pertinência temática como requisito indispensável para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade por tais figuras.

Em sentido semelhante, me surpreendi com a análise das 3 ADIs cuja procedência foi dada, monocraticamente, em 2018. Como exposto no item 4.2.9, tratavam-se das ações que mais me preocupavam quanto ao potencial abuso de poder dos Ministros Relatores – dado que, nos 3 casos, houve a procedência da ação e, conseqüentemente, a retirada das leis questionadas do ordenamento jurídico⁴⁶.

Quanto ao processo de criação e análise de categorias menores (isto é, com menor quantidade de decisões monocráticas), considerei uma fonte indispensável de coleta de informações para a projeto. Em outras palavras, foi justamente à luz de categorias menores como, por exemplo, as categorias de 'pedido de reconsideração', 'pedidos relativo ao aditamento à inicial', 'homologação de desistência' e 'outros' que pude compreender a abrangência das matérias julgadas monocraticamente em 2018.

Considerando o tempo restrito de pesquisa, não consegui me dedicar exaustivamente à análise detalhada das categorias supracitadas. Contudo, foi indiscutível, em todos os casos, a observância dos limites legais ao longo do processo decisório das Ministras e Ministros relatores das decisões. Exemplo disso foi a categoria dos 'recursos', na qual constatee, principalmente por meio da análise dos recursos não providos, a atuação monocrática frente

⁴⁶ Efeitos típicos da procedência de uma ADI.

à uma situação de manifesta improcedência⁴⁷ ligadas à questões mera e exhaustivamente processuais.

⁴⁷ Como, por exemplo, a manifesta intempestividade (vide [ADI-4060](#)) e o trânsito em julgado do acórdão atacado (vide [ADI-4060](#)).

5. CONCLUSÃO

No decorrer do trabalho, procurei analisar empiricamente as decisões monocráticas, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, no ano de 2018, a fim de construir uma base de dados confiável e apurar, ao máximo, as tendências decisórias do tribunal.

Conclui que, maioria dos casos, a decisão dos Ministros e Ministras não passou de mero juízo de admissibilidade das ações de controle concentrado, mais especificamente, de verificação de condições processuais mínimas para seu prosseguimento.

Dos poucos casos nos quais os relatores e relatoras entravam no mérito da ação, isto é, concediam medidas liminares, também não extrai, ao menos do ponto de vista quantitativo, real ameaça à colegialidade. Trata-se de competência legalmente resguardada ao Ministro Relator e que representa, em última análise, uma atuação cujo objetivo maior é contornar as dificuldades inerentes ao funcionamento do STF (como reunir todos os ministros em sessões plenárias), e menos a ocorrência de um fenômeno de 'Ministrocracia'⁴⁸. Neste sentido, reafirmo ter encontrado, em relação às 643 decisões, apenas 47 relativas à concessão monocrática de medida cautelar (cerca de 7%), indício de que, ao menos sob uma ótica quantitativa, não verifiquei uma atuação individual excessiva por parte dos Ministros e Ministras.

Com a finalização da pesquisa constatei que minha hipótese inicial acerca da periculosidade das decisões monocráticas foi completamente desconstruída. A análise dos dados levantados demonstrou que as decisões monocráticas, ao menos no ano de 2018 e em sede de controle concentrado de constitucionalidade, não representam verdadeira ameaça à

⁴⁸ Faço referência direta à conclusão obtida pelo ex-aluno da Escola de Formação Pública, Tarik Jarouche, em sua pesquisa acerca da concessão monocrática de liminares em ADIs.

Vide JAROUCHE, Tarik. *A Concessão Monocrática de Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Monografia EF 2018, p. 44

colegialidade, tampouco foram utilizadas de forma discricionária pelos Ministros e Ministras do STF. O que meu universo de pesquisa demonstrou, na realidade, foi o uso deste instrumento decisório como forma de solucionar questões, em sua maioria, de admissibilidade das ações constitucionais ou de viabilização de direitos de competência do próprio relator - não havendo, portanto, usurpação de competência.

Talvez mais do que o questionamento acerca da legitimidade das decisões monocráticas, o debate acadêmico deveria se voltar à solução de problemas que antecedem o julgamento da ação. Refiro-me aos inúmeros vícios encontrados na classificação das decisões monocráticas terminadas sem resolução de mérito em razão motivos que nada mais são do que inobservância à dispositivos legais.

Desta forma, acredito que mais frutífero do que questionar um instrumento decisório que, ao menos à luz do recorte temporal e temático aqui adotados, não representa verdadeira ameaça à colegialidade, seria se os estudos acadêmicos se dedicassem à compreensão acerca dos motivos que levam os Ministros e Ministras a decidir monocraticamente – e, mais do que isso, questionar novas formas de evitar, por exemplo, o altíssimo número de ações propostas por partes ilegítimas ou, ainda, os elevados casos de perda superveniente de objeto (promovendo, por exemplo, parâmetros para um controle de duração das ações constitucionais).

Por fim, gostaria de acrescentar que não pretendo, com a conclusão deste trabalho, dar fim dos meus estudos acerca das decisões monocráticas. Deixo, como uma possível agenda de pesquisa, um estudo periódico das decisões monocráticas, isto é, um balanço preferencialmente anual⁴⁹ desta instituto decisório – a fim de compreender, ano após ano, quais as tendências e eventuais problemas de funcionamento do STF. Acredito que, neste sentido, a análise empírica é capaz de apontar eventuais irregularidades da Corte e, mais do que isso, ensejar cada vez mais estudos críticos e propostas inovadoras para o mundo jurídico.

⁴⁹ Cito, como principal inspiração para tanto, o I Relatório do Supremo em Números.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional brasileiro/ Georges Abboud*. - 2. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

ARGUELHES, DIEGO WERNECK; RIBEIRO, LEANDRO MOLHANO. *MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, Abr. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000100013 (acesso em maio e novembro de 2019).

JAROUCHE, Tarik. *A Concessão Monocrática de Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Monografia EF 2018.

TEIXEIRA, Matheus. *STF bate recordes de monocráticas em ações constitucionais em 2018*, Portal JOTA. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/stf/do-supremo/stf-recorde-monocraticas-aco-es-constitucionais-2018-15012019 . (Data de acesso: 29 de maio de 2019).

SOKAL, Guilherme Jales. *A nova ordem dos processos no Tribunal: colegialidade e garantias no CPC/15*. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2017/3/art20170302-02.pdf>. (Data de acesso: 29 de maio de 2019)

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor P. *I Relatório Supremo em Números: o Múltiplo Supremo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014

7. APÊNDICE

ANEXO 1 (TABELA 5) – MOTIVOS PARA INDEFERIMENTO DE REQUERENTES NÃO LEGITIMADAS

Nº ação	Requerente	Motivo do indeferimento
ADI-3910	FEBRAFITE - FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS	Ausência de demonstração da relação de pertinência temática entre o objeto da ação e os objetivos institucionais perseguidos pela entidade autora
ADI-4272	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERADORAS TERMELÉTRICAS - ABRAGET	A requerente carece de representatividade adequada para impugnar a norma ora questionada (pois se trata de associação representativa de apenas uma parte dos membros da classe)
ADI-4384	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES E LOGISTAS - CNDL	Jurisprudência do STF consolidada no sentido de que a CNDL não satisfaz os requisitos para ser enquadrada no permissivo do artigo 103, IX, da CF

ADI-4431	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MATERIAL PLÁSTICO - ABIPLAST	Não se demonstrou o caráter nacional da entidade requerente
ADI-4505	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES METALÚRGICOS - CNTM	A requerente não demonstrou de forma adequada e suficiente a existência do vínculo de pertinência temática em relação ao ato normativo combatido
ADI-4534	CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA	A requerente não demonstrou de forma adequada e suficiente a existência do vínculo de pertinência temática em relação ao ato normativo combatido
ADI-4852	CSPB - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL	A requerente não logrou êxito em demonstrar que é composta por, pelo menos, três federações da mesma categoria econômica ou profissional
ADI-5318	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONTEE	A requerente não demonstrou de forma adequada e suficiente a existência do vínculo de pertinência temática em relação ao ato normativo combatido
		A requerente compreende uma

ADI-5345	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES LOJISTAS - CNDL	associação civil (que não se inclui no rol taxativo dos legitimados)
ADI-5411	ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	A requerente compreende uma associação que não representa a totalidade da categoria afetada pela norma impugnada
ADI-5419	FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO, FONACATE	A requerente compreende uma associação de cateter abrangente que congrega servidores públicos de diversas carreiras que não guardam identidade entre si (ausência de homogeneidade).
ADI-5461	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL ANASPS	Não se demonstrou o caráter nacional da entidade requerente.
ADI-5524	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ADVOGADOS PÚBLICOS - ABRAP	A requerente compreende uma associação de caráter abrangente que não representa a totalidade da categoria em âmbito nacional (ausência de homogeneidade).

ADI-5610	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA - ABRADEE	A requerente não comprovou a representação das respectivas categorias em sua totalidade (no caso, na totalidade do "setor elétrico").
ADI-5651	CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB	A requerente compreende uma confederação de caráter abrangente que não representa a totalidade da categoria em âmbito nacional (ausência de homogeneidade) + ausência de demonstração da pertinência temática.
ADI-5665	PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRATICO BRAS DIRET REG DE MT	Ação proposta por diretório regional, não nacional.
ADI-5684	FRENTE NACIONAL PELA VOLTA DAS FERROVIAS E	A jurisprudência do STF converge no sentido de não considerar "entidade de classe" a associação que patrocina interesses de diversas categorias profissionais ou econômicas não

	FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE ENGENHEIROS FERROVIÁRIOS – FAEF	homogêneas, a pretexto de exercer uma espécie de defesa de toda a sociedade (caso das duas requerentes) + Ausência de demonstração de condição de ente de abrangência nacional (em ao menos nove estados da federação).
ADI-5743	CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES LIBERAIS UNIVERSITARIOS REGULAMENTADOS	A CNTU não demonstrou qualificar-se como entidade sindical de grau superior. Embora a requerente tenha enfatizado ser “entidade sindical de terceiro grau”, o fato é que ela não preenche tal condição.
ADI-5860	FEDERACAO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS	Ação proposta por Associação que representa mero segmento da carreira dos militares.
ADI-5880	SINDICATO NACIONAL DOS APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS DA FORÇA SINDICAL	A jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que, na estrutura sindical brasileira, somente as confederações sindicais são partes legítimas à propositura das ações do controle concentrado de constitucionalidade. Ou seja, tal legitimidade não

		alcança os sindicatos e as federações, ainda que possuam abrangência nacional.
ADI-5893	ASSOCIACAO BRASILEIRA DA INDUSTRIA DO PLASTICO	Jurisprudência do STF consolidada no sentido de que ABIPLAST não satisfaz os requisitos para ser enquadrada no permissivo do artigo 103, IX, da CF.
ADI-5896	COMISSAO PROVISORIA DO ESTADO DE GOIAS DO PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA – PRP	Ação proposta por diretório regional, não nacional.
ADI-5918	CONF NACIONAL TRAB EM TRANSPORTES TERRESTRES	Ausência de demonstração da relação de pertinência temática entre o objeto da ação e os objetivos institucionais perseguidos pela entidade autora
ADI-5919	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - HOSPITAIS, ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS – CNS	Ausência de demonstração da relação de pertinência temática entre o objeto da ação e os objetivos institucionais perseguidos pela entidade autora
	SINDANEPS- ASSOCIACAO E	A autora, embora invocando a condição de entidade de classe de

ADI-5955	SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS PROMOTORAS DE CREDITO E CORRESPONDENTES NO PAIS	âmbito nacional, qualifica-se, na realidade, como órgão sindical. Trata-se, na realidade, de entidade sindical de primeiro grau (sindicato).
ADI-5957	CARLOS ALEXANDRE KLOMFAHS	Pessoa física não se enquadra no rol do 103 CF.
ADI-5966	CLAUDIA CANCIO PINI JACOB	Pessoa física não se enquadra no rol do 103 CF.
ADI-5972	CONFEDERACAO DE TIRO E CACA DO BRASIL	A ação foi proposta por uma Associação civil que não se caracteriza como entidade de classe. Inexistiu a demonstração do caráter nacional da entidade requerente.
ADI-5989	ANEPS-ASSOCIACAO NACIONAL DAS EMPRESAS PROMOTORAS DE CREDITO E CORRESPONDENTES NO PAIS	A ação foi proposta por suposta Associação de classe de âmbito Nacional. Contudo, não foi atendido, por ela, a devida demonstração do seu caráter nacional (inobservância do critério da espacialidade).
	ASSOMIT - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS	As Autoras não se qualificam como entidades de classe de âmbito nacional, pois não

ADI-5992	DISTRIBUIDORES MITSUBISHI e ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS CONCESSIONARIOS SUZUKI AUTOMOVEIS - ABRAZUKI	representam, de forma integral e homogênea, o segmento econômico das distribuidoras de veículos automotores, mas tão somente aqueles particulares que exercem essa atividade sob circunstância especial, qual seja, a de comercializarem produtos das marcas "Mitsubishi" ou "Suzuki".
ADI-6022	JOSE EMILIO MARTINS FERNANDES	Pessoa física não se enquadra no rol do 103 CF.
ADI-6023	INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE	É incabível reconhecer-se a legitimidade ativa resultante da defesa dos interesses dos "apenados no sistema prisional". Não se qualifica essa coletividade como classe de âmbito nacional.
ADI-6043	CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB	A requerente não a existência do vínculo de pertinência temática em relação ao ato normativo combatido.

ADI-6046	FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DOS ARROZEIROS DO RGS	Trata-se de entidade de caráter regional (ausência de demonstração do caráter nacional da requerente).
ADC-56	DIRETORIO REGIONAL DO DEMOCRATAS DE MATO GROSSO	Ação proposta por diretório regional, não nacional.
ADO-46	CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB	Ação proposta por confederação sindical heterogênea que não representa a totalidade da categoria em âmbito nacional.
ADO-51	FEDERACAO BRASILEIRA DE HOSPITAIS	Ação proposta por confederação sindical de segundo grau, não confederação sindical de âmbito nacional.
ADPF-133	ABRADEE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Ação proposta por associação que representa mero segmento da categoria.
ADPF-487	MUNICIPIO DE BELEM	Município não se enquadra no rol do 103 CF.
ADPF-507	DEM - DEMOCRATAS DIRETORIO MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE MS	Ação proposta por diretório municipal, não nacional.
ADPF-518	INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE	Não há nos autos prova da presença dos

	<p>E</p> <p>Associação Brasileira dos Advogados Criminalistas - ABRACRIM</p>	<p>arguentes em mais de nove Estados da Federação, restando prejudicada comprovação do caráter nacional das requerentes. Ademais, não foi a pertinência temática entre os objetivos institucionais dos autores e o objeto da ADPF.</p>
ADPF-525	<p>AGRIMENSORES ASSOCIADOS - ASSOCIACAO DE AGRIMENSURA DO OESTE DE MINAS GERAIS</p>	<p>Trata-se de suposta entidade de classe de âmbito nacional (ausência de demonstração de representatividade em pelo menos 9 estados membros).</p>
ADPF-537	<p>AMERICO FIGUEIREDO DE SOUZA</p>	<p>Pessoa física não se enquadra no rol do 103 CF.</p>
ADPF-543	<p>EVELY BERNADETH DE ARAUJO SADO</p>	<p>Pessoa física não se enquadra no rol do 103 CF.</p>